

Rettssikkerhet og personvern i elektronisk forvaltning

*Ivaretas brukernes rettssikkerhet og personvern i
automatiserte beslutningssystemer?*

Endre Helgesen Skjetne



Masteroppgave ved Avdeling for forvaltningsinformatikk

UNIVERSITETET I OSLO

1.12.2008

Forord

He who fights with monsters might take care lest he thereby become a monster. And if you gaze for long into an abyss, the abyss gazes also into you.

- Friedrich Nietzsche, *Beyond Good and Evil*, Aphorism 146

Innhold

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

1.2 Problemstilling avgrensning og struktur

1.3 Metode

1.3.1 Kvalitativ metode

2. Rettssikkerhet, personvern og politiske føringer

2.1 Politiske føringer vedrørende rettssikkerhet og personvern i informasjonssamfunnet

2.2 Rettssikkerhet

2.2.1 Rettssikkerhetsidealet

2.2.2 Rettssikkerhetskrav

2.2.3 Rettssikkerhetsprinsipper

2.2.4 Rettssikkerhetsgarantier

2.3. Rettssikkerhet og automatisering

2.3.1 Hvilke rettssikkerhetsproblemer kan automatisering avhjelpe?

2.3.2 Hvilke rettssikkerhetsproblemer kan automatisering skape?

2.4 Personvern

2.4.1 Personvernidealet

2.4.2 Interesseteorien

3. Digitalisering av offentlig forvaltning

3.1 Fra rettssikkerhetsperspektiv til bruker/service perspektiv

3.2 Fra en aktiv forvaltning til selvbetjent og spredt forvaltning

4. Case: Lånekassens automatiske søknadsrutine for stipend og lån (nettsøknaden)

4.1 Beskrivelse av Statens lånekasse for utdanning

4.2 Metode

4.3 Bakgrunn for utvikling av nettsøknaden

4.4 Pilotprosjektet

4.4.1 Rammebetingelser og mål

4.4.2 Søknadsbehandlingen

4.4.3 Gevinster

4.4.4 Problemer med digitalisering av søknadsprosessen

4.4.5 Utforming av søknaden

4.5 Videreføring av nettsøknaden til ferdigstilt nettsøknad

4.6 Fra ferdigstillelse av nettsøknaden i 2002 til dagens nettsøknad (versjon 6.05)

4.7 Beskrivelse av Lånekassens nettsøknad

4.8 Hvordan er relevant rettsinformasjon gjort tilgjengelig for brukeren i nettsøknaden?

4.8.1 Tilfredsstiller måten relevant rettsinformasjon er gjort tilgjengelig i nettsøknaden rettssikkerhetsinteressen om forutberegnelighet?

4.9 Hvordan innhentes relevant informasjon for saksbehandlingen i nettsøknaden?

4.9.1 Tilfredsstiller nettsøknaden rettssikkerhetsinteressene om utredning og offentlighet?

4.10 Tilfredsstiller nettsøknaden personverninteressen i innsyn og kunnskap, herunder krav om rettsinformasjon og begrunnelse?

4.10.1 Krav om rettsinformasjon

4.10.2 Krav om begrunnelse

4.11 Har rettssikkerhets- og personvern hensyn blitt tilstrekkelig ivaretatt i systemutviklingsprosessen av Lånekassens nettsøknad?

5. Konklusjon

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

New public management (NPM) bølgen som veltet inn over den vestlige verden på begynnelsen av 1980-tallet (Politt & Bouckaert, 2004), traff også Norge. Fra et analytisk perspektiv var NPM et resultat av økonomiske nedgangstider, som igjen førte til nedskjæringer i offentlig sektor. Forvaltningen ble sett på som en stor og tungrodd kjempe som trengte reformering. Effektivitet, brukerorientering og resultatorientering var sentrale stikkord i NPM tenkningen, noe som skulle oppnås blant annet gjennom ansvarliggjøring av resultatenheter, prestasjonsorientert styring, prestasjonsorienterte ansettelser, outsourcing av tjenester, desentralisering, og en service innstilt og brukerorientert forvaltning. I tillegg til omorganisering av offentlig forvaltning på bakgrunn av de virkemidlene jeg har nevnt ovenfor, så man et potensial til effektivisering ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Det er dette potensialet jeg i hovedsak vil ta for meg i den videre framstillingen.

Offentlig forvaltning har helt siden 1950-årene tatt ut gevinster i form av kostnadseffektivisering ved bruk av edb-baserte saksbehandlingssystemer. Dette har først og fremst skjedd på områder hvor det har vært mulig å automatisere beregninger som for eksempel skatt, trygd næringsoverføringer, m.v. I dag er gevinster av denne typen i stor grad uttømt, og det kostnadskrevende arbeidet knytter seg nå i hovedsak til saksutredningsarbeid forut for elektronisk behandling, det vil si innsamling, vurdering og registrering av saksopplysninger.

1.2 Problemstilling avgrensning og struktur

Det har lenge vært politisk vilje og initiativ til å effektivisere offentlig forvaltning ved å implementere IKT i saksbehandlingen og ved bruk av elektroniske saksbehandlingssystemer. Bruken av digitale virkemidler i offentlig forvaltning har ført til kostnadseffektivisering i saksbehandlingsprosessen, men hvordan er individets rettssikkerhet og personvern ivaretatt i den digitale forvaltningen? Hvordan forholder forvaltningen seg til bruk av IKT i arbeidet forut for saksbehandlingen, nærmere bestemt saksutredningsarbeidet? Er individets rettssikkerhet og personvern tilstrekkelig ivaretatt i automatiserte beslutningssystemer? Går målsettinger om en effektiv forvaltning på bekostning av individets informasjonsbehov og forvaltningens plikt til å legge til rette for individets evne til å ivareta sine interesser? Er hensynet til individets rettssikkerhet og personvern ivaretatt i systemutviklingen, når forvaltningen utvikler automatiserte saksbehandlingssystemer? Disse spørsmålene har vært naturlig for meg å stille, og jeg vil komme tilbake til en presisering av hva jeg ønsker å undersøke nedenfor.

Jeg vil i denne oppgaven se nærmere på utviklingstrekk i offentlig forvaltning, og hvordan politiske føringer har endret forvaltningens fokus fra et rettssikkerhetsperspektiv til et bruker-/service perspektiv. Jeg vil også se på hvordan informasjons- og kommunikasjonsteknologi har vært en forutsetning for- og en katalysator for denne utviklingen. I lys av denne utviklingen vil jeg ta for meg utfordringene den elektroniske forvaltningen har i forhold til rettssikkerhet og personvern, spesielt ved utvikling av automatiserte rutiner for saksbehandling.

Jeg vil anvende Lånekassens nettsøknad som et eksempel på moderne elektronisk forvaltning, og undersøke hvordan nettsøknaden tilfredsstiller krav til rettssikkerhet og personvern. Jeg vil i hovedsak konsentrere meg om hvordan individets rettssikkerhet er ivaretatt i nettsøknaden med tanke på forutberegnelighet, utredning og offentlighet, samt se på hvordan personverninteressen i innsyn og kunnskap er ivaretatt i

nettsøknaden. Jeg vil også se på hvordan rettssikkerhetsspørsmål og personvernsspørsmål har blitt ivaretatt i systemutviklingen av nettsøknaden.

I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for relevante politiske føringer for offentlig forvaltning, spesielt knyttet til bruk av IKT i offentlig forvaltning og offentlige myndigheters bevissthet rundt rettssikkerhets- og personvernsspørsmål. Jeg vil videre greie ut om rettssikkerhet og personvern innenfor rammen av problemstillingen, og særskilt se på rettssikkerhetsspørsmål knyttet til systemutvikling og bruk av IKT i offentlig forvaltning.

I kapittel 3 vil jeg beskrive forvaltningens utvikling fra et rettssikkerhetsperspektiv til et bruker-/service perspektiv. Jeg vil videre beskrive overgangen fra en aktiv forvaltning til en selvbetjent-/spredt forvaltning. Jeg vil, i kapittel 3, også greie ut om disse begrepene, da de ikke er allment kjente.

I kapittel 4 vil jeg ta for meg caset, Lånekassens nettsøknad. Jeg vil greie ut for systemutviklingen som ligger til grunn for nettsøknaden, og se på hvordan hensynet til brukernes rettssikkerhet og personvern er ivaretatt i systemutviklingsprosessen. Jeg vil videre greie ut for nettsøknaden slik den foreligger i dag, og undersøke hvorvidt den tilfredsstiller utvalgte krav til rettssikkerhet og personvern.

1.3 Metode

Et av kravene til å skrive masteroppgave ved Avdeling for forvaltningsinformatikk er at oppgaven skal berøre minst to av tre av de følgende fagområdene.

Samfunnsvitenskap, juss og informatikk. Jeg har valgt en relevant sammensetning av juridisk teori i forhold til valgt case og hovedproblemstillingen i oppgaven.

1.3.1 Kvalitativ metode

Jeg har valgt å benytte meg av en kvalitativ metode tilnærming. Kvalitativ metode karakteriseres av prosesser og forhold som ikke er systematisk undersøkt. Det er både fordeler og ulemper knyttet til et valget om å anvende en kvalitativ tilnærming. I motsetning til bruk av kvantitativ metode vil mangelen på et representativt utvalg føre til at man vanskeligere kan trekke bastante konklusjoner. Jeg er likevel av den oppfatning at det i denne sammenhengen er mest fruktbart med en kvantitativ tilnærming. Dette fordi den kvantitative tilnærmingen har lagt til rette for en grundigere fordypning i forhold tilknyttet problemstillingen, gjennom kontakt med nøkkelpersoner, og en dyptgående forståelse av underlagsmaterialet. Jeg vil i detalj gjøre rede for metode i tilknytning til caset i kapittel 4.

Jeg har basert meg på en kombinasjon av ulike metoder, noe som i litteraturen betegnes som metodetriangulering [Repstad 1998, s.24]. Jeg har i all hovedsak basert meg på to metodiske tilnærminger; dokumentstudier og intervju. Jeg har tatt utgangspunkt i publiserte offentlige rapporter for å belyse utviklingstrekk og politiske føringer for offentlig forvaltning. Jeg har anvendt juridisk og forvaltningsinformatisk teori i forbindelse med behandling av rettskilder og rettslige spørsmål. Jeg anvendt den skriftlige dokumentasjonen som foreligger for utviklingsprosjektet av Lånekassens nettsøknad, og jeg har undersøkt nettsøknaden slik den foreligger i produksjon i dag. Jeg har også gjennomført flere intervjuer med ansatte i Statens lånekasse som har vært involvert i- og som har kjennskap til utviklingen av nettsøknaden. Formålet med intervjuene har i hovedsak vært å få klarhet i forhold som ikke kommer klart fram av nettsøknadens systemdokumentasjon.

Jeg vet i utgangspunktet ikke noe om hvor mye det har vært fokusert på brukerens informasjonskrav og -behov i systemutviklingsprosessen av Lånekassens elektroniske søknadsrutine. For å belyse disse spørsmålene har jeg valgt en hypotetisk-induktiv [Halvorsen, 1993] tilnærming. Min hypotese er at de politiske føringene som har lagt grunnlaget for reformering av elektronisk forvaltning, og IKT som virkemiddel for å

realisere disse politiske føringene har ført til at individets rettssikkerhet og personvern er svekket.

Jeg har basert mine undersøkelser på en dokumentstudie av den skriftlige dokumentasjonen som foreligger for utviklingsprosjektet av Lånekassens nettsøknad. Jeg har som et case-studie undersøkt den ferdige nettsøknaden slik den foreligger i dag, samt hatt samtaler med Statens lånekasse for utdanning om forhold som er interessante for min problemstilling og som ikke kommer fram av nettsøknadens systemdokumentasjon og den ferdig utviklede nettsøknaden.

2. Rettssikkerhet, personvern og politiske føringer

2.1 Politiske føringer vedrørende rettssikkerhet og personvern i informasjonssamfunnet

Jeg vil i dette avsnittet se på politiske føringer for elektronisk forvaltning, og den politiske bevisstheten rundt personvern og rettssikkerhet tilknyttet elektronisk forvaltning.

Det kongelige fornyings- og administrasjonsdepartement (FAD) la den 15. desember 2006 fram St.meld.nr.17 (2006-2007), ”*Eit informasjonssamfunn for alle*” (som jeg for enkelthets skyld i det videre refererer til som stortingsmeldingen). Stortingsmeldingen ble godkjent i statsråd samme dag, og representerer i dag noen av de viktigste politiske føringene for elektronisk forvaltning (eforvaltning).

Regjeringens ambisjon er todelt. På den ene siden skal brukerne møte ”*ein open, tilgjengeleg og samanhengande offentlig sektor som tilbyr heilskapelege, og fullstendige digitale tenester gjennom gode elektroniske sjølvbeteningsløyisingar*” [St.mld.nr.17, s.12]. Det er altså et mål at det offentlige som tjenesteyter skal være brukerrettet og serviceinnstilt ovenfor borgerne, noe som er i tråd med tidligere utviklingslinjer (beskrevet i avsnitt 3.1).

Målet om å ha en åpen forvaltning er dypt forankret i rettssikkerhetsidealet. Behovet for en åpen og transparent forvaltning har grobunn i prinsipper om legalitet, saklighet, likebehandling, forutberegnelighet, forsvarlighet, offentlighet, utredning, kontradiksjon [Eckhoff & Smith, 2006] og kontroll [Bernt og Rasmussen, 2003].

Stortingsmeldingens mål om en tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor kan tolkes som et uttrykk for at man vil ivareta borgernes rettssikkerhet. Uavhengig om dette er bevisst eller ikke, vil det i hvert fall kunne sies at er mål om en tilgjengelig og

sammenhengende offentlig sektor vil kunne få en slik effekt. Jeg vil se nærmere på rettssikkerhetsidealet i kap.2.2.

På den andre siden følger det av stortingsmeldingen at *”regjeringa vil effektivisere og frigjere ressursar ved bruk av IKT, for dermed å kunne styrkje det offentlege velferdstilbodet samtidig som administrasjonen blir redusert”* [St.mld.nr.17, s.12] Jeg skisserte i innledningsvis (avsnitt 1.1) hvordan offentlig forvaltning lenge har tatt ut gevinster i form av kostnadseffektivisering ved bruk av edb-baserte saksbehandlingssystemer. Eforvaltning er i så måte ikke noe nytt fenomen, og har eksistert i over 40 år helt fra man brukte systemer med hullkort for å behandle formaliserte data (skatt, trygd, folkeregistrering, m.v) [Schartum, 2004]. Stortingsmeldingen legger imidlertid vekt på andre aspekter enn del- og helautomatiserte saksbehandlingssystemer for å nå mål om ressursfrigjøring og effektivisering. *”Regjeringa vil leggje til rette for ei døgnopen elektronisk forvaltning der verksemdene i langt større grad må samarbeide”* [St.mld.nr.17, s.12]. I dette legger regjeringen føringer for at forvaltningen skal bli mer tilgjengelig for brukerne. Stikkord er *”brukarretting, openheit, effektivisering, kvalitet og medverknad”* [St.mld.nr.17, s.105] En slik døgnåpen forvaltning medfører også at det fokuseres på selvbetjeningsløsninger hvor brukerne selv er ansvarlig for saksutredningsarbeidet. Eksempler på dette er portaler som ”Min side” og ”Altinn”. En døgnåpen forvaltning representerer et ønske om å frigjøre ressurser, samtidig som at forvaltningen blir mer brukerrettet gjennom å være tilgjengelig på en helt annen måte enn den tradisjonelle forvaltningen med kontortid fra ni til tre. I tillegg skal forvaltningen sørge for samarbeid på tvers av sektorene, det vil si at det må utvikles nye løsninger for horisontalt samarbeid og samordning, og eksisterende løsninger må videreutvikles. Jeg vil se nærmere på selvbetjening og horisontal integrering i offentlig forvaltning (avsnitt 3.2).

Stortingsmeldingen legger vekt på gjenbruk av offentlige opplysninger.

”Verdiskapningspotensialet for vidarebruk av offentlege data er stort. Den aukande

bruken av informasjonsteknologi har skapt heilt nye høve til å bruke informasjon frå ulike kjelder, og til å samanstille og foredle informasjonen” [St.mld.nr.17, s.100].

Fokus på gjenbruk kommer i kjølvannet av direktiv 2003/98/EF, som ble vedtatt 17.november 2003. Reglene i EU-direktivet om gjenbruk av offentlige data er implementert i ny offentleglov som ble vedtatt i Stortinget i mai 2006, med ikrafttredelse fra 1.1.2009. I forarbeidene til ny offentlighetslov står det at *”Forslaget tek også på ein betre måte enn gjeldande lov innover dei moglegheitene som ligg i den teknologiske utviklinga og legg såleis også til rette for å oppfylle målsetjinga om ei meir moderne forvaltning. I forslaget til formålsparagraf blir det framheva at lova skal leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstrygggleiken for den enkelte og kontrollen frå ålmenta.”* [Ot.prp.nr.102 (2004-2005), s7]. Gjenbruk av offentlig informasjon står altså sentralt med hensyn til effektivisering og åpenhet i forvaltningen. Hovedintensjonen for artikkel 10 i Direktiv 2003/98/EF, er å sikre at offentlig informasjon skal avgis uten å diskriminere mellom mottakere slik at private selskaper og privatpersoner kunne dra nytte av offentlig informasjon for å utvikle verdiskapende tjenester. Stortingsmeldingen og forarbeidene til- samt forslag til ny offentlighetslov legger imidlertid vekt på samarbeid mellom offentlige virksomheter og borgernes interesser av horisontal integrering. Det ser ut som om målene for eforvaltningen i stor grad er forankret i rettssikkerhetsprinsippene, og at politiske føringer/retningslinjer er utviklet med rettssikkerhetsbetraktninger ”in mente”, noe jeg vil se på senere i framstillingen.

Arbeidsgruppens tilråding: *”Fra bruk til gjenbruk”* legger til grunn at ”utveksling av informasjon innad i det offentlige er, vil og bør være styrt av overordnet regelverk som til en viss grad hindrer informasjonsutvekslingen, for eksempel reglene om taushetsplikt og personvern” [Fra bruk til gjenbruk, AAD 2004, s78]. Dette vitner om bevissthet rundt personvernsspørsmål ved tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon. Stortingsmeldingen legger vekt på at folk må ha tillit til måten det offentlige behandler personverninformasjon på, og er bevisst at personverninteressene kan komme i konflikt med hverandre og med andre interesser. *”Dei forskjellige personverninteressene står*

ofte i motstrid til andre interesser som ikkje representerer personvern, spesielt i forhold til kommersielle interesser, interessa i effektivitet, effektiv etterforskning i straffesaker, gode helsetilbod, forbrukarinteresser mv. Det er særleg den einskildes interesse i diskresjon som kan komme i konflikt med andre interesser, fordi denne avgrensar tilgangen til informasjon. Samtidig er det slik at forskjellige personverninteresser ofte står i motstrid til kvarandre. Interesse i diskresjon vil til dømes kunne stå i motstrid til interessa i at ei sak er best mogleg opplyst[...]"
[St.mld.nr.17, s.130].

Personopplysningsvern er et begrep som brukes for å beskrive individets rett til å kontrollere tilgang til- og bruk av personopplysninger. Det er viktig å være bevisst denne retten i en tid hvor IKT løsninger gjør det mulig å innsamle, registrere, sammenstille, lagre og utlevere personopplysninger på en helt annen måte enn tidligere. Tiltak for å fremme rettssikkerhetshensyn og andre interesser kan, som jeg har nevnt tidligere, komme i konflikt med personverninteresser, og selv om hvert enkelt tiltak kan virke akseptable kan summen av disse tiltakene svekke og gi et uakseptabelt personvern. ”Det er ei krevjande utfordring å ha blikk for denne heilskapen og sikre at vi ikkje gradvis byggjer ned grunnleggande rettar ”i det godes teneste” [St.mld.nr.17, s.131].

Regjeringen foreslår i stortingsmeldingen flere tiltak til hvordan personvernet og herunder personopplysningsvernet skal ivaretas. Eksisterende lovgivning og tilsyn framheves i stortingsmeldingen. Personopplysningsloven, offentlighetsloven, og forvaltningsloven samt særlovgivning og tilsynsmyndigheter som Datatilsynet og Personvernemnda er blant eksemplene på offentlige myndigheter som skal ivareta personvernet. I tillegg til lovgivning og tilsyn er regjeringen bevisst sin, og Stortingets rolle når det gjelder å se lover og andre tiltak i sammenheng slik at presset på personvernet ikke blir for stort. Domstolenes ansvar i forhold til det ulovfestede personvernet er også framhevet som en viktig faktor. I tillegg til det lovfestede og det ulovfestede personvernet skisserer regjeringa tiltak for bevisstgjøring av personvern

blant folk flest, anerkjennelse av retten til å være anonym, tiltak for å bedre etterlevelsen av personvernlovgivningen, fokus på personvernfriende teknologi, bedring av internkontroll, informasjonssikkerhet, mv, samt opprettelsen av en personvennlig kommisjon. Når det gjelder automatisert saksbehandling framgår det av stortingsmeldingen at: *”Rett representasjon av rettsregler i datamaskinprogram gjeld moderne rettstryggleiksspørsmål, som er i slekt med personvernsspørsmål”* [St.mld.nr.17, s.140]. Heil- og delautomatisert saksbehandling innebærer i realiteten at saker blir forhåndsbehandlet ved at relevante rettsregler er representert i programkode. Dette innebærer at opplysningsgrunnlaget er særdeles viktig for å sikre korrekt saksbehandling. Personopplysninger danner ofte grunnlaget for enkeltvedtak, og innsyn i opplysninger om en selv samt innsyn i dokumentasjon om hvordan et automatisk saksbehandlingssystem fungerer er meget viktig i forhold til både rettssikkerhet og personvern. Det er satt fokus på dette området i stortingsmeldingen gjennom at: *”Regjeringa vil greie ut korleis rettstryggleiken kan varetakast på ein tilstrekkeleg måte i forhold til heil- og delvis automatiserte avgjerdslysingar.”*

Jeg vil vidare i oppgaven se på hvordan de politiske føringene jeg har beskrevet i avsnitt 2.1 har blitt omsatt til faktiske tiltak og elektroniske løsninger i forvaltningen, og i hvilken grad de ulike hensynene knyttet til personvern og rettssikkerhet som beskrives i avsnitt 2.1 er blitt ivaretatt i systemutviklingsprosessen av slike løsninger, og i de endelige løsningene slik de framstår i dag. Som eksempel på en eforvaltningsløsning jeg vil se nærmere på, har jeg valgt å bruke Lånekassens nettsøknad.

2.2 Rettssikkerhet

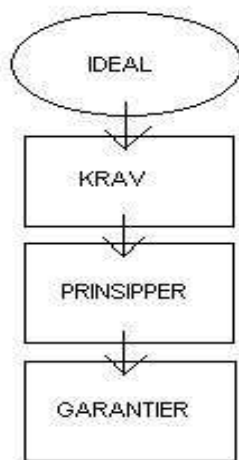
2.2.1 Rettssikkerhetsidealet

Rettssikkerhetsidealet representerer det overordnede målet for hvordan forholdet mellom enkeltindivid og offentlige myndigheter *bør* være. Rettssikkerhetsidealet gjelder direkte bare offentlig myndighetsutøvelse og kan inndeles i flere kategorier; rettssikkerhetskrav, rettssikkerhetsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier. Kravene representerer et ønske om hvordan forholdet mellom enkeltindivid og offentlige

myndigheter bør være, prinsippene representerer grunnleggende føringer for myndighetsutøvelse som ikke er enerådende, det vil si at prinsippene kan måtte vike for andre prinsipper, og garantier som er absolutte minstekrav for offentlig myndighetsutøvelse. Diskusjonen rundt rettssikkerhet er gammel, og juridisk teori er ikke uniform i sin beskrivelse av rettssikkerhetsidealet og dets innhold. Jeg har i denne oppgaven valgt å ikke fokusere på uenighetene i juridisk teori i forhold til rettssikkerhetsidealet, og isteden fokusert på en sammenfatning av det jeg har ment er viktig for oppgaven. Jeg har i hovedsak basert meg på arbeidene til Eckhoff/Smith, Frihagen (Bernt & Rasmussen), Eskeland og Thorsvik. Jeg har valgt disse forfatterne fordi jeg mener de til sammen representerer en dekkende, selv om det ikke kan hevdes at den er uttømmende, beskrivelse av rettssikkerhetsidealet. I tillegg har basert meg på Schartums arbeider om rettssikkerhet i en forvaltningsinformatisk kontekst. Forholdet mellom idealet, krav, prinsipper og garantier er tydeliggjort i figuren 1 i avsnitt 2.2.2.

2.2.2 Rettssikkerhetskrav

Figur 1:



Figur 1 har som formål å synliggjøre hierarkiet i rettssikkerhetsidealet fra rettssikkerhetsidealet som et ideelt mål og ned til minstekrav, beskrevet som rettssikkerhetsgarantier.

Eskeland stiller opp to typer krav: *"Dels er det et krav om at myndighetene skal beskytte enkeltindividet mot andre borgere, dels et krav om at forholdet mellom enkeltindividet og myndighetene skal organiseres og fungere i samsvar med visse grunnleggende prinsipper"* [Eskeland 1989, s20]. Eckhoff skriver på sin side at: *"De som krever "rettssikkerhet" i forvaltningen, sikter som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og til å forsvare sine rettslige interesser. Ofte tar de også med hensyn til likhet og rettferdighet"* [Eckhoff & Smith 2006, s50]. Thorsvik stiller opp flere punkter for ivaretagelse av rettssikkerhet i forvaltningen: *"den enkelte borger skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, at den enkelte borger skal være sikret at forvaltningsavgjørelser treffes av personer som er upartisk og uhildet, og at de vurderinger som foretas skjer på et strengt saklig og betryggende informasjonsgrunnlag. Dessuten skal den enkelte borger ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling, til å gjøre seg kjent med saker som gjelder en selv, og til å ivareta sine interesser overfor forvaltningen* [Thorsvik 2000, s.152].

Rettssikkerhetskravene er et noe mer detaljert uttrykk for idealet. Det eksisterer ingen uttømmende liste over hva som i juridisk teori regnes som rettssikkerhetskrav. Kravene er kommer fram som en del av rettsikkerhetsdiskusjonen hos ulike forfattere (jfr. Avsnitt 2.2.1) av juridisk teori, og hvis man legger denne til grunn kan man legge til grunn en at det er enighet om at de sentrale enkeltelementene i rettssikkerhetskravene er:

- *Beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet*
- *Rettsriktighet*
- *Forutberegnelighet*
- *Likhet*

Dette er altså ingen uttømmende liste over rettssikkerhetskrav, men et samlet uttrykk for de sentrale enkeltelementene i juridisk teori som kan betegnes som rettssikkerhetskrav. Jeg vil se nærmere på de rettssikkerhetsprinsippene som kan utledes av disse kravene, og som jeg vil anvende på oppgavens problemstilling.

2.2.3 Rettssikkerhetsprinsipper

De sentrale rettssikkerhetsreglene som gjelder for forvaltningens arbeid er nedfelt i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Jeg nedenfor laget en liste som sammenfatter de, etter min mening, viktigste rettssikkerhetsprinsipper det refereres til i juridisk teori (jfr. de forfattere jeg har basert mitt arbeid på i avsnitt 2.2.1). Det må likevel presiseres at dette ikke er en uttømmende liste, men en liste som kan regnes som rimelig dekkende og som hensiktsmessig for den videre diskusjonen av problemstillingen i oppgaven.

- *Legalitetsprinsippet*
- *Saklighetsprinsippet*
- *Likebehandlingsprinsippet*
- *Forutberegnelighetsprinsippet*
- *Kontradiksjonsprinsippet*
- *Forsvarlighetsprinsippet*
- *Utredningsprinsippet*
- *Offentlighetsprinsippet*
- *Kontrollprinsippet*

Som jeg har nevnt tidligere er rettssikkerhetsprinsippene grunnleggende prinsipper for offentlig myndighetsutøvelse, men de er ikke enerådende fordi det ofte må foretas en interesseavveining mot andre hensyn som for eksempel effektivitet. Jeg vil, som følge av avgrensningen i oppgavens problemstilling, konsentrere meg om drøfting av forutberegnelighetsprinsippet, utredningsprinsippet og offentlighetsprinsippet, og se hvordan disse avveies mot andre hensyn. Disse andre hensynene vil være knyttet til de politiske føringene jeg har redegjort for i avsnitt 2.1.

2.2.4 Rettssikkerhetsgarantier

I figur 1 representerer rettssikkerhetsgarantiene en basis for myndighetsutøvelse, det vil si et minstekrav til offentlig myndighetsutøvelse som følger av lov eller andre trekk ved rettssystemet. Rettssikkerhetsgarantiene er med andre ord virkemidler som skal bidra til å realisere rettssikkerhetsidealet. Eksempler på rettssikkerhetsgarantier kan deles opp i to undergrupper; garantier som følger av trekk ved rettssystemet og garantier i den enkelte sak.

Den første gruppen kan også beskrives som kollektive rettssikkerhetsgarantier og omfatter regler, myndighetsfordeling, offentlighet og tilsynsordninger [Eskeland, 1989]. Regler sikter i hovedsak til bestemmelser i lover og forskrifter. Myndighetsfordeling sikter til makt og kompetansefordelingen mellom den utøvende, lovgivende og dømmende makt. Offentlighet følger av offentlighetsloven med tilhørende forskrift, og med tilsyn menes ordninger som sivilombudsmannen, datatilsynet, og lignende som fungerer som en sikkerhetsventil for kontroll med forvaltningen.

Den andre gruppen kan også beskrives som individuelle rettssikkerhetsgarantier og omfatter saksbehandlingsregler som blant annet finnes i forvaltningsloven og i særlovgivning, forvaltningsklage, klage til ombudsmannen, og domstolskontroll med forvaltningen. I tillegg til rettssikkerhetsgarantier kan man også snakke om andre tiltak som kommer i tillegg til garantiene. Disse tiltakene er ofte politiske eller et resultat av forvaltningsorganets egne prioriteringer. Eksempler på slike rettssikkerhetstiltak er organisatoriske, praktiske og teknologiske tiltak som hjelper ivaretagelsen av rettssikkerheten.

2.3 Rettssikkerhet og automatisering

Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi har åpnet for muligheter for offentlig forvaltning til å realisere gevinster i form av en mer effektiv saksbehandling. Automatiserte beslutningsstøttesystemer har bidratt til dette ved å redusere arbeidsmengden for den enkelte saksbehandler. Vi ser også at utviklingen går mot rene beslutningssystemer, hvor saksbehandlerens rolle minsker. Internett har i stor

grad bidratt til denne utviklingen, ved bruk av selvbetjeningsløsninger for innsamling av relevant informasjon som benyttes i saksbehandlingsarbeidet. Den teknologiske utviklingen har også bidratt til mer horisontal integrering i forvaltningen, noe som gir utslag i muligheter for å sammenstille og kontrollere informasjon fra forskjellige databaser og forvaltningsorganer på en helt annen måte enn det tidligere var mulig. Bruken av hel- og del automatiserte beslutnings- og beslutningsstøttesystemer representerer også utfordringer i forhold til ivaretagelse av rettssikkerhetsidealet, og det er disse utfordringene jeg vil ta for meg i dette kapitlet.

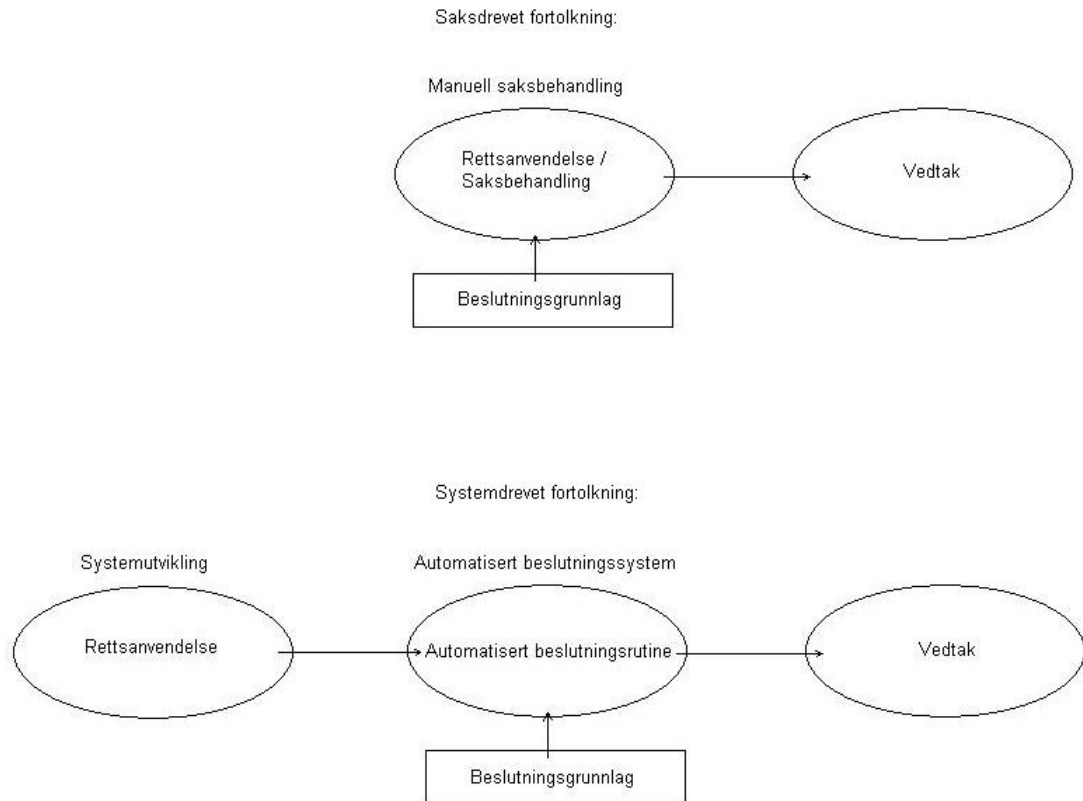
Grunnlaget for automatisering er at det utvikles et program som helt eller delvis utøver rettsanvendelsen. Systemutviklingsarbeidet er derfor meget viktig for å ivareta rettssikkerhetsidealet, og jeg vil i den forbindelse framheve tre sentrale punkter i systemutviklingsprosessen:

- Virksomhetsforståelse
- Transformerings av rettsregler til datamaskinkode
- Bruerkommunikasjon

Virksomhetsforståelse er en grunnleggende forutsetning for vellykket systemutvikling. Systemet må modelleres i samsvar med forvaltningens faktiske beslutningsprosess, og forståelsen av forvaltningens plikter ovenfor borgerne, i henhold til rettssikkerhetsidealet, må ligge til grunn for utviklingen. Dette forutsetter at utviklerne faktisk forstår betydningen av- og innholdet i den rettslige styringen. Automatiserte beslutningssystemer krever nøyaktig forståelse av hvilke typer saker beslutningssystemet skal behandle, og det er en forutsetning at rutiner for innhenting og sammenstilling av informasjon som skal danne beslutningsgrunnlaget i den enkelte sak er gode slik at beslutningsgrunnlaget er korrekt. Virksomhetsforståelsen er også viktig for å identifisere hvilke deler av rettsanvendelsen som faktisk kan automatiseres. God virksomhetsforståelse kan med andre ord bidra til å sikre korrekt rettsanvendelse samt bidra til ivaretagelse av borgernes rettigheter gjennom etterleving av rettssikkerhetsprinsippene.

En forutsetning for å transformere rettsregler til programkode er å erkjenne at skjønn i utgangspunktet ikke kan automatiseres. Utøvelse av skjønn må skje av mennesker i den enkelte sak, og kan ikke avgjøres på forhånd under utviklingen av et automatisert beslutningssystem. En grunnleggende utfordring med å utvikle rettslige beslutningssystemer blir derfor å identifisere hva som kan automatiseres. Dette bør gjøres tidlig i systemutviklingsprosessen, og det vil være hensiktsmessig ved utvikling av rettslige beslutningssystemer at man utformer en rettslig kravspesifikasjon i tillegg til den tekniske kravspesifikasjonen. Automatisering innebærer at programmer helt eller delvis utøver rettsanvendelsen og at rettsanvendelsen foretas på et tidligere stadium enn ved tradisjonell saksbehandling, det vil si i forbindelse med systemutviklingen og ikke under behandlingen av den enkelte sak. Resultatet av dette er at i beslutningssystemer hvor det er foretatt en transformasjon av rettsregler som på forhånd bestemmer utfallet av enkeltsaker ligner på det å gi regler. Rettsanvendelsen er ikke lengre saksdrevet, men bærer preg av å være systemdrevet fortolkning. *”Dette uttrykket betegner at det ikke er enkeltsaker, men beslutningssystemets krav til systematisk kartlegging av ”alle” fortolkningsspørsmål som er bestemmende for hvilke tolkningsspørsmål som skal kartlegges og løses i spesifikasjonen”* [Schartum, 2005 s.52]. I figuren nedenfor har jeg prøvd å skissere forskjellen mellom saksdrevet- og systemdrevet fortolkning.

Figur 2:



Som jeg har nevnt tidligere må god virksomhetsforståelse ligge til grunn for systemutviklingen. Ved transformering av rettsregler til programkode gjelder dette spesielt for å kunne identifisere hva som faktisk kan automatiseres. Det må identifiseres elementer i saksbehandlingen som er kurante, det vil si at det ikke kan være tvil i forhold til gjeldende regelverk om at opplysninger som fører til en beslutning i programmet er av en slik art at utfallet blir korrekt. Hva som kan automatiseres er imidlertid ikke alltid lett å identifisere, og man må finne løsninger som er akseptable og forenelige med rettssikkerhetsidealet. Automatisering som beslutningsstøtte representerer en løsning som kan være akseptabel i forhold til rettssikkerhetsidealet. Annen etterkontroll, som for eksempel korrigering gjennom klageadgang er også noe som kan bidra til å ivareta rettssikkerhetsidealet. Jeg vil se nærmere på klageadgang i forhold til automatisering i punkt 2.3.2.

Brukermedvirkning er et kjent virkemiddel for vellykket systemutvikling. [Bjerknes & Bratteteig, 1995] Bing omtaler brukerundersøkelser som et viktig virkemiddel for å

avdekke utviklingstendenser og holdninger hos brukerne [Bing 1982, s.154], noe som har likhetstrekk med det jeg omtaler som brukerkommunikasjon.

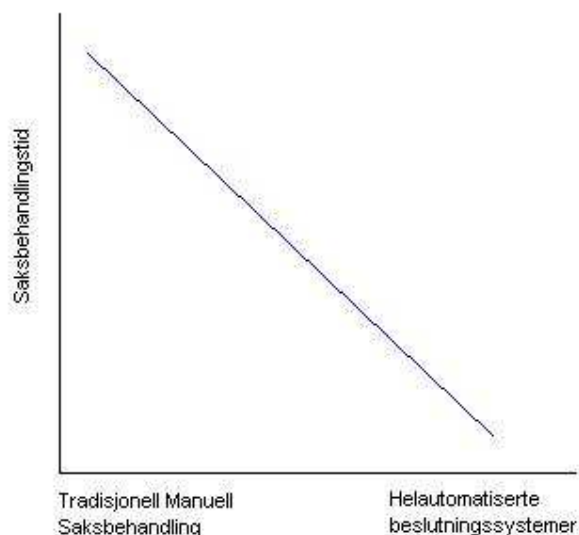
Brukerkommunikasjon er det tredje sentrale punktet jeg stiller opp ved utvikling av automatiserte beslutningssystemer. Dette punktet er særdeles viktig med tanke på internettbaserte og andre selvbetjeningsrutiner hvor brukerens rolle i forhold til saksutredning er sentral. Brukerkommunikasjon er ikke viktig for systemutviklingen når det gjelder å sikre rettsriktig skjønnsutøvelse og rettsanvendelse, slik virksomhetsforståelse og transformering av rettsregler til programkode er.

Brukerforståelsen er viktig for å sikre riktig resultat av behandlingen og ivareta borgernes rettssikkerhet. Brukergrensesnittet må være intuitivt, lett for enhver å bruke og informativt slik at brukeren kan ivareta sine og andres interesser på en god måte. Brukeren må informeres om hvilke konsekvenser valgene i rutinen får for videre behandling, og hva det faktiske beslutningsgrunnlaget er. Brukeren må også opplyses om lover, forskrifter og forvaltningspraksis som har betydning for beslutningen. Lover, forskrifter, forvaltningspraksis, hvilke opplysninger som ligger til grunn for en eventuell beslutning, m.v. må også gjøres tilgjengelig for brukeren på en slik måte at rettssikkerhetsprinsippene er ivaretatt.

2.3.1 Hvilke rettssikkerhetsproblemer kan automatisering avhjelpe?

Jeg har innledningsvis nevnt hvordan forvaltningen har tatt ut gevinster i form av effektivitet på bakgrunn av økt bruk av elektroniske saksbehandlingssystemer. Raskere saksbehandling representerer en mulighet for kostnadsbesparelser i forvaltningen samtidig som effektivisering kan øke kvaliteten på saksbehandlingen gjennom at forvaltningen får mer tid til å utrede sakene og sikre forsvarlig saksbehandling i tråd med rettssikkerhetsidealet. Dette er spesielt viktig for rettslige hel- og delautomatiserte beslutnings- og beslutningsstøttesystemer, fordi disse får virkninger for borgerne i form av enkeltvedtak, jfr. forvaltningslovens § 2 første ledd litra b jfr. litra a. Automatisering representerer ytterpunktet i en linje hvor tradisjonell manuell saksbehandling befinner seg på en side og helautomatiserte beslutningssystemer befinner seg i den andre. Helautomatiserte beslutningssystemer representerer med andre ord en maksimal utnyttelse av IKT for effektivisering, noe som jeg enkelt har illustrert nedenfor i figur 2.

Figur 3:



Figur 3 beskriver effektiviseringspotensialet ved elektronisk saksbehandling, ved å vise at høyere grad av automatisering fører med seg en nedgang i saksbehandlingstid.

Spesielt for automatiserte beslutningssystemer er potensialet for større grad av formell likebehandling. Det at rettsanvendelsen ikke er saksdrevet men systemdrevet, det vil si at rettsanvendelsen foretas på utviklingstidspunktet og ikke i hver enkelt sak, vil bidra til å ivareta likebehandlingsprinsippet. Saker med likt beslutningsgrunnlag som skal avgjøres på bakgrunn av de samme rettsreglene vil ved bruk av automatiserte beslutningsrutiner få likt utfall.

Automatiserte beslutningssystemer vil også kunne avhjelpe forutberegneligheten. Formell likebehandling og en uniform anvendelse av rettsregler vil eliminere muligheten for at individuelle saksbehandlere kan komme til forskjellig resultat i en og samme sak på bakgrunn av avvikende tolkninger av beslutningsgrunnlag og rettsregler.

Automatisering avhjelper også rettssikkerheten gjennom at man lettere kan oppspore og rette uriktige avgjørelser, noe som knytter seg til det jeg har omtalt som systemdrevet rettsanvendelse. Det at rettsanvendelsen ikke er knyttet til en individuell saksbehandler, men isteden foretatt på utviklingstidspunktet og dokumentert i programkoden gjør at man lettere enn ved manuell saksbehandling kan oppspore uriktige avgjørelser. Rettingen av en uriktig avgjørelse kan utføres enkelt når

bakgrunnen for avgjørelsen er identifisert. Det kan også knyttes en del rettssikkerhetsproblemer til dette, noe jeg vil greie ut for i neste avsnitt.

2.3.2 Hvilke rettssikkerhetsproblemer kan automatisering skape?

Masseproduksjon av uriktige avgjørelser er et rettssikkerhetsproblem som kan oppstå ved bruk av automatiserte beslutningssystemer. Dette er et resultat av systemdrevet rettsanvendelse som beskrevet i avsnitt 2.3, og kan forårsakes av flere faktorer i systemutviklingsprosessen. En faktor er kodefeil og syntaksfeil ved transformering av rettsregler til maskinkode i utviklingsprosessen. Denne typen feil bør imidlertid identifiseres i utviklingsprosessen, men hvis dette ikke skjer kan utfallet bli masseproduksjon av uriktige avgjørelser. En annen faktor er feil som oppstår på bakgrunn av feil eller manglende virksomhetsforståelse på utviklingstidspunktet. Slike feil vil ikke like lett kunne identifiseres i utviklingsprosessen, da dette gjerne er feil som ikke fører til en ”stopp” i systemet, eller andre rent teknisk identifiserbare hendelser. Uriktig rettsanvendelse, som følge av transformering av rettsregler til maskinkode, er en typisk feil som kan skyldes manglende virksomhetsforståelse og som kan føre til masseproduksjon av uriktige avgjørelser. Slike feil kan avhjelpes ved å benytte fagressurser med virksomhetskompetanse i utviklingen, for eksempel i en referansegruppe, samt tett kontakt mellom utvikler og testbrukere av systemet.

Et annet trekk ved automatisering som kan skape rettssikkerhetsproblemer er hvorvidt man kan få tilstrekkelig adgang til innsyn i rettsanvendelsen. Ved systemdrevet rettsanvendelse vil en begjæring om innsyn bety at man enten må få tilgang til programkoden, dokumentasjon av programkoden eller begge deler. Innsyn på denne måten er problematisk av flere grunner. For det første er programkoden ofte kompleks, og omhandler mye mer enn det som er relevant for en individuell sak. Innsyn i programkoden vil derfor ofte være lite nyttig, da informasjonen som blir gjort tilgjengelig ikke er avgrenset til spesifikt å avklare rettsanvendelsen i en spesiell sak. For det andre kreves det også teknisk forståelse for å forstå programkode og dokumentasjon av programkode, noe som ikke kan forventes av folk flest. Dette er faktorer som gjør det vanskeligere å kontrollere grunnlaget for reglene i programmet,

og som følge av dette vil det bli vanskeligere å klage på en avgjørelse. En måte å avhjelpe dette problemet på er å forenkle dokumentasjonen av programkoden slik at rettsanvendelsen blir forståelig for folk flest. Spørsmålet blir da om en slik forenkling er tilstrekkelig for å ivareta rettssikkerheten, da slik forenkling representerer en fare for trivialisering av rettsanvendelsen.

Som jeg har nevnt tidligere, ligner systemdrevet rettsanvendelse på det å gi regler. Klager på enkeltavgjørelser som følger av en automatisert beslutningsrutine vil derfor ligne på klage på regler. En klagebehandling kan derfor ikke begrenses til at programmet kjøres ”om igjen”, da dette vil føre til samme resultat. Det er altså anvendelsen av rettsregler på utviklingstidspunktet som må være gjenstand for klagen. Berettigete klager bør derfor i tråd med rettssikkerhetsprinsipper om likebehandling og forsvarlig saksbehandling føre til at andre saker som er uriktig avgjort blir omgjort og at framtidige saker vil bli behandlet på bakgrunn av en endring i programkoden.

Dette er et omfattende tema, som er behandlet i dybden av Schartum [Schartum 1994 & 2005].

2.4 Personvern

Generelt er dagens personvernteori i stor grad orientert mot forhold som gjelder anvendelse av elektronisk informasjons- og kommunikasjonsteori (IKT) [Schartum & Bygrave, 2004, s.21]. Det er denne koblingen mellom personvern og IKT jeg i hovedsak vil ta for meg i de kommende avsnittene.

Personvernteori kan deles inn i tre hovedperspektiver:

- Integritetsperspektivet
- Beslutningsperspektivet
- Maktperspektivet

Integritetsperspektivet representerer en klassisk betraktning av personvernet, og omhandler individets personlige ”sfærer”. I tradisjonell personvernteori opererer man

med fem forskjellige integritetsinndelinger. Territorial integritet, kroppslig integritet, psykisk integritet, kommunikasjonsintegritet og informasjonsintegritet. Det tradisjonelle personvernet, herunder integritetsperspektivet blir ”utfordret” i informasjonssamfunnet, ved at bruk av digital teknologi kan forstørre og forverre virkningen av integritetskrenkelser. Klassen av personvernsspørsmål som oppstår i koblingen mellom det tradisjonelle personvernet og IKT vil jeg i det videre omtale som *personopplysningsvern* [Schartum & Bygrave, 2004, s26].

Beslutningsperspektivet omhandler det faktum at personopplysninger ofte anvendes som beslutningsgrunnlag. Dette perspektivet er viktig fordi beslutninger på bakgrunn av personopplysninger kan få store virkninger for enkeltindivider, og setter fokus på viktigheten av korrekte personopplysninger.

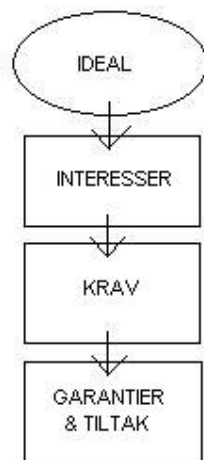
Maktperspektivet omhandler blant annet maktrelasjonen mellom offentlige myndigheter og den enkelte i et personvernperspektiv. Spesielt interessant er denne relasjonen sett i lys av rollen IKT spiller når myndighetene behandler personopplysninger. Teknologien gir på en side anledning til innsyn gjennom internettløsninger mv, og kan på den andre siden skape avmakt hos den enkelte på bakgrunn av automatisert saksbehandling og saksutredning som reduserer muligheten for å kontrollere og komme med innsigelser til en saks beslutningsgrunnlag. Makt utøves ved å treffe beslutninger og er i så måte tett knyttet opp til beslutningsperspektivet. Maktperspektivet skiller seg imidlertid fra beslutningsperspektivet ved at makt kan utøves uten at det treffes beslutninger.

Teknologi kan gi grunnlag for ”forventningsmakt”, dvs ha en disiplinerende virkning på grunn av de rettslige eller sosiale sanksjoner som kan følge av bestemte handlinger [Schartum & Bygrave, 2004, s26]. På bakgrunn av maktperspektivet kan man også diskutere politiske og filosofiske spørsmål knyttet til personvernsspørsmål. Ett av de viktige spørsmålene i denne sammenhengen er det Bing omtaler som ”*de gode hensiktens tyranni*” [Bing, 1991, s77], hvor vi aksepterer hvert enkelt kontrolltiltak som legitimt og nødvendig men summen av flere av disse tiltakene vil være problematisk for personvernet.

2.4.1 Personvernidealet

I likhet med rettssikkerhetsidealet representerer personvernidealet et overordnet mål, eller en idealtilstand. Andre idealer vil komme i konflikt med personvernidealet, og resultatet av dette vil i praksis føre til at det foretas avveininger som igjen fører til modifiserte resultater av personvernidealet. Personvernidealet kan, i likhet med rettssikkerhetsidealet deles opp i fire nivåer som beskrevet i figuren under:

Figur 4



Figur 4 har som formål å synliggjøre hierarkiet i personvernidealet fra personvernidealet som et ideelt mål og ned til minstekrav, beskrevet som garantier & tiltak.

2.4.2 Interessteorien

Personverninteressene er dynamiske og er i stadig forandring på bakgrunn av at nye sider av- eller utslag av idealet blir synliggjort. Teknologien synliggjør problemstillinger som ikke eksisterte for 50-år siden, og påvirker slik innholdet i personverninteressene. Ved en avveining av personverninteresser mot andre interesser er det hensiktsmessig å skille mellom en generell og en individuell interesseavveining. *Generelle interesseavveininger betegner de allmenne vurderinger som politiske myndigheter, tilsynsmyndigheter, behandlingsansvarlige og andre må gjennomføre av forholdet*

mellom personvernmessige, økonomiske og andre konsekvenser av et generelt opplegg for behandling av personopplysninger [Schartum og Bygrave, 2004, s.26]. På den andre siden omhandler en individuell avveining av personverninteresser den vekt en individuell person tillegger et personvern hensyn sett i forhold til andre hensyn.

Personverninteressene er et detaljert uttrykk for idealet, og deles opp i følgende interesser med tilhørende personvernkrav:

- Interessen i å bestemme over tilgangen til opplysninger om egen person:
 Krav til etablert tillitsforhold, krav til konfidensialitet og krav om et beskyttet privatliv.
- Interessen i innsyn og kunnskap:
 Krav om rettsinformasjon, krav om generelt innsyn, krav om individuelt innsyn og krav om begrunnelse.
- Interessen i opplysningskvalitet:
 Krav til datakvalitet, krav til informasjonskvalitet, krav til informasjonssystemkvalitet.
- Interessen i forholdsmessig kontroll:
 Krav til forholdsmessighet mellom veiledning og kontroll, krav til forholdsmessighet mellom forhåndskontroll og etterkontroll, krav til forholdsmessighet mellom kontroll til de registrertes gunst/ugunst og krav til forholdsmessighet mellom ekstern- og internkontroll.
- Interessen i brukervennlig behandling:
 Krav om lydhørighet, krav om uhindret dialog, krav til driftsstabilitet.

Jeg vil avgrense framstillingen til å greie ut om interessen i innsyn og kunnskap, da denne er mest relevant for oppgavens problemstilling.

3. Digitalisering av offentlig forvaltning

3.1 Fra rettssikkerhetsperspektiv til bruker/service perspektiv

Arbeid med forvaltningsreformer har lange tradisjoner i Norge. I etterkrigstiden er det gjennomført en rekke reformer i offentlig forvaltning. Forvaltningsutviklingen var de første tiårene etter andre verdenskrig innrettet mot å bygge opp institusjoner for å planlegge/iverksette velferdspolitiske tiltak. Det oppsto, allerede på 50-tallet (og i mindre grad tidligere), en rettssikkerhetsdebatt med fokus på om offentlig forvaltnings saksbehandling var tilstrekkelig betryggende, tatt i betraktning den økende betydning offentlige avgjørelser hadde for borgernes rettsstilling.

Forvaltningskomiteen ble nedsatt i 1951 og som følge av komiteens innstilling i 1958 ble Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker vedtatt. Loven trådte i kraft 10. februar 1967. Hovedformålet med loven var å styrke rettssikkerheten og verne borgerne mot uheldige og uriktige avgjørelser. Forvaltningskomiteens forslag om opprettelse av ombudsmannsordningen førte til Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Loven trådte i kraft 22. juni 1962.

Fra et rettssikkerhetsperspektiv på 50-, 60-, og 70-tallet, gikk forvaltningen igjennom en ny reform på 80-tallet. Som jeg beskrev innledningsvis, fikk New Public Management (NPM) tenkning fotfeste også i Norge. Denne perioden representerer et klart skifte i synet på forvaltningens oppgaver og roller. Forholdet mellom forvaltningen og den enkelte borger ble satt i et klient- eller brukerperspektiv. Staten ble sett som en tilbyder av tjenester til borgerne som ble sett på som brukere. Modeller fra privat næringsliv ble tatt i bruk i offentlig sektor for å skape en mer kostnads- og formålseffektiv forvaltning. Det ble i årene som kom tatt initiativ til ulike arbeid for å reformere forvaltningen som for eksempel ”åpningstidsutvalget”, ”aksjon publikum”, ”et åpnere samfunn” og ”det offentlige til tjeneste”.

Arbeidet med en bruker/service orientert forvaltning resulterte i styrket offentlig informasjonsarbeid, regelforenkling, bedret informasjon om rettsreglers begrunnelse og innhold, desentralisering av oppgaver, ansvar og myndighet, lengre åpningstider for

forvaltningsorganene, og tiltak for raskere saksbehandling. Forvaltningen skulle altså tilpasses brukernes forventninger til service, og brukernes krav om at offentlig forvaltning skal tilby et servicenivå på linje med det som tilbys i privat sektor.

Den rendyrkede NPM tenkningen fra 80-årene ble etter hvert noe moderert i 90-årene og fram til i dag, i form av bevissthet rundt at det ofte vil være motsetninger mellom effektivisering og rettssikkerhet. Det kan derfor sies at trenden i utvikling av offentlig forvaltning har gått fra et rettssikkerhetsperspektiv til et bruker-/service perspektiv, men at rettssikkerhetsperspektivet de siste årene igjen har blitt satt i fokus. Dette synliggjøres i stortingsmeldingen: "Eit informasjonssamfunn for alle", som jeg har sett nærmere på i kapittel 2.

3.2 Fra en aktiv forvaltning til selvbetjent og spredt forvaltning

En ting er at informasjonstekniske forutsetninger og politisk vilje er til stede i omorganisering og effektivisering av offentlig forvaltning. En annen ting er om forvaltningen faktisk iverksetter tiltak på bakgrunn av de politiske incentivene og i så fall hvordan disse tiltakene blir iverksatt. Forvaltningens anvendelse av IKT varierer også i henhold til den type saksbehandling som skal utføres. Som jeg har nevnt tidligere, har forvaltningen lenge realisert gevinster i form av kostnadseffektivisering ved hjelp av digitaliserte saksbehandlingssystemer. Men hvordan forholder forvaltningen seg til bruk av IKT i tilknytning til andre deler av myndighetsutøvelsen, nærmere bestemt saksutredningsarbeidet?

Schartum [Schartum 2004, s.3] har beskrevet den digitale forvaltningen som et kontinuum der "den selvbetjente forvaltning" befinner seg i den ene enden og "den spredte forvaltning" befinner seg i den andre.

Selvbetjent forvaltning

Spredt forvaltning

Begge ender av kontinuumet representerer en forvaltning som benytter seg av IKT-baserte beslutningssystemer eller beslutningsstøttesystemer. Det som skiller den selvbetjente fra den spredte forvaltningen er hvem som står for hoveddelen av saksutredningsarbeidet. I en selvbetjent forvaltning vil parten selv ha ansvar for å oppgi nødvendig informasjon, mens i en spredt forvaltning ligger denne oppgaven hos en eller flere oppgavegivere i private og offentlige virksomheter. Uavhengig av hvem som står for dette saksutredningsarbeidet vil forvaltningens beslutningssystem eller beslutningsstøttesystem sette rammer for arbeidet. Det er viktig å presisere at dette kun er en teoretisk modell hvor Schartum har rendyrket noen muligheter IKT gir for endret arbeidsdeling.

Felles for selvbetjent og spredt forvaltning er at teknologi brukes for å oppnå effektiviseringsgevinster for forvaltningen. I en selvbetjent forvaltning vil altså opplysninger som parten selv gir, danne beslutningsgrunnlaget. Dette minsker arbeidsbelastningen for forvaltningen hvor hele eller store deler av saksutredningsarbeidet gjøres av parten ved hjelp av et beslutningssystem/beslutningsstøttesystem. Det at parter forsyner forvaltningen med informasjon er kjent, da parter lenge har måttet fylle ut skjemaer for videre behandling av forvaltningsorganet. Likevel er IKT i ferd med å endre betydningen av slik utfylling, noe jeg vil komme tilbake til senere. I en spredt forvaltning ligger effektiviseringspotensialet i hovedsak i muligheten til gjenbruk av opplysninger. Med gjenbruk mener jeg at opplysninger som allerede er samlet og registrert for ett eller flere formål benyttes i forvaltningens saksbehandling. Slik gjenbruk av opplysninger kan tas i bruk på flere stadier av saksutrednings- og saksbehandlingsarbeidet. Schartum betegner slik gjenbruk og teknikkene som benyttes for innhenting av slike opplysninger som "registerutredning" [Schartum, 1994], et begrep jeg også vil benytte meg av i den videre drøftingen.

Nettsøknaden på www.lanekassen.no representerer et eksempel på hvordan forvaltningen har tatt i bruk IKT for å effektivisere sitt arbeid. Muligheten for å søke om lån og stipend på nett har skapt bedre tilgjengelighet for brukerne, ved at man ikke er avhengig av fysisk kontakt med Lånekassen eller for eksempel lærested for å innhente søknadsskjema. Man er også uavhengig av åpningstider, da nettsøknaden er tilgjengelig 24 timer i døgnet, 7 dager i uken. Lånekassen tar ut en effektiviseringsgevinst på bakgrunn av en rutine som er standardisert og i stor grad automatisert, noe som fører til mindre belastning i forhold til saksbehandlingsarbeid. Nettsøknaden representerer også en effektivisering når det gjelder det kostnadskrevende saksutredningsarbeidet forut for edb-behandlingen, da rutinen i stor grad baserer seg på at søkeren selv fyller inn opplysninger.

4. Case: Lånekassens automatiske søknadsrutine for stipend og lån (nettsøknaden)

4.1 Beskrivelse av Statens lånekasse for utdanning

Lånekassen ble etablert i 1947, og fra å ha en brukermasse på 2200 kunder det første året hadde Lånekassen i 2006 om lag 800.000 kunder. Lånekassen behandler årlig om lag 670.000 søknader. Gjennomsnittlig behandlingstid for alle studenter i dag 8 dager, mens om lag halvparten av søknadene har en dags behandlingstid. Den store brukermassen har betinget effektive saksbehandlingsløsninger. Lånekassen har siden 1994 hatt maskinell behandling av søknader, og i dag behandles 78 % av søknadene fra studenter i videregående skole og 72 % av søknadene fra studenter som tar høyere utdanning, uten involvering fra saksbehandlere. Dette muliggjøres ved hjelp av nettsøknaden på www.lanekassen.no.

4.2 Metode

I undersøkelsen av Lånekassens nettsøknad har jeg basert meg på dokumentstudie av systemutviklingsdokumentasjonen for pilotprosjektet og den videre utviklingen av nettsøknaden. Jeg har også basert store deler av undersøkelsen på nettsøknaden slik den foreligger i dag og innholdet på nettsiden, www.lanekassen.no.

Jeg har hatt samtaler med Lånekassen, ved bruk av e-post og telefon, av flere årsaker. Jeg har hatt behov for presiseringer i forhold til innholdet i systemutviklingsdokumentasjonen, og jeg har hatt spørsmål angående forhold jeg har undersøkt som ikke framkommer av systemutviklingsdokumentasjonen, Lånekassens nettsider eller selve nettsøknaden.

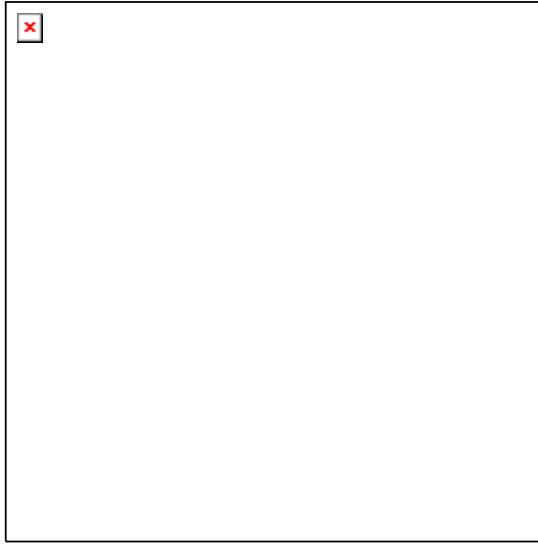
I forhold til rettsdogmatisk metode anvendt på caset, har jeg primært basert meg på lovenes ordlyd supplert av juridisk litteratur. Jeg har ikke anvendt forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis, m.v. Dette er et valg jeg har tatt, på bakgrunn av at forvaltningsloven og personopplysningsloven er såpass inngående diskutert i juridisk litteratur, at jeg ikke har funnet det nødvendig å skjele til forarbeidene av disse lovene, utover det som allerede er gjort i litteraturen. Når det gjelder rettspraksis og forvaltningspraksis, avgjørelser i Personvernemnda, uttalelser fra Datatilsynet, med videre, har jeg ikke funnet avgjørelser med videre som jeg har ment er tilstrekkelig relevante til å ta inn i diskusjonen rundt nettsøknaden.

I kapittel 2 og 3 redegjør jeg for rettssikkerhet og personvern fra et ideal nivå og ned til et garanti nivå. I kapittel 4 baserer jeg drøftingen i hovedsak ut ifra et "garantinivå". Dette har jeg gjort som følge av min hypotetisk-induktive tilnærming til caset. Jeg har altså valgt en "bottom-up" tilnærming på caset, hvor jeg i hovedsak har sett på hvordan nettsøknaden tilfredsstiller lovkrav direkte tilnyttet valgte rettssikkerhetsprinsipper og personvernkrav.

Drøftingene i kapittel 4 framstår i stor grad som spekulering i hvorfor ulike valg er tatt ved utvikling i nettsøknaden. Jeg stiller spørsmål ved valg som er tatt, og drøfter ulike tenkte årsaker til hvorfor disse valgene er tatt. Utviklingen av lånekassens nettsøknad har vært et omfattende prosjekt med involvering av et stort antall personer. Mine konkrete spørsmål vil ikke alltid besvares i systemutviklings-dokumentasjonen, noe som betinger samtaler med utviklingsprosjektdeltakere. Det å få gode svar på konkrete spørsmål om valg tatt i systemutviklingsprosessen gjennom intervjuer i ettertid, er ikke i alle tilfeller like lett. Jeg har derfor valgt å se objektivt på mulige årsaker for valg gjort i nettsøknaden, og drøfte disse.

4.3 Bakgrunn for utvikling av nettsøknaden

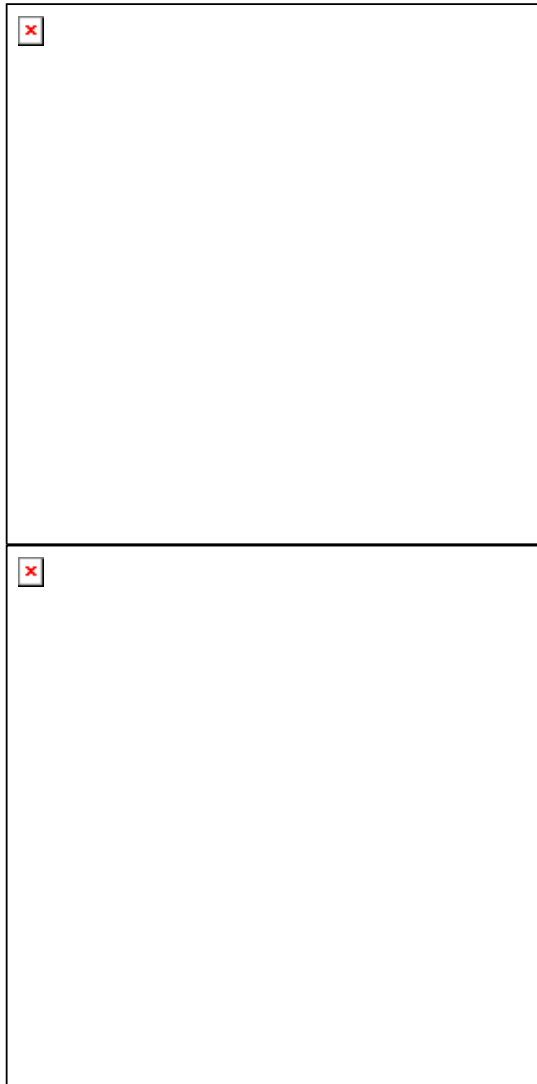
Våren 2000 fikk fire ingeniørstudenter fra Høgskolen i Gjøvik en prosjekt-/semesteroppgave med elektronisk søknad til Lånekassen som tema.



Oppgaven ble gitt som følge av et samarbeidsprosjekt mellom Høgskolen og ErgoSolutions (tidligere Posten SDS divisjon utvikling, Gjøvik), et selskap i ErgoGroup, eid av Posten Norge BA.

Oppgaven studentene fikk var å:

- Utarbeide en elektronisk søknadsblankett
- Hente opp søkerens karakterdata
- Kontrollere søkerens digitale signatur
- Videre sende data til Lånekassen



I sin oppgaveløsning tok studentene utgangspunkt i lånekassens A-blankett, det vil si den tradisjonelle papirsøknaden, og laget en digital søknadsblankett. Lånekassen ønsket å videreføre oppgavearbeidet gjennom dette prosjektet.

Det går klart fram av dokumentasjonen til pilotprosjektet at det i utgangspunktet var delvis drevet av et ønske om å lage et system som baserer seg på bruk av elektroniske signaturer, og det er viet mye oppmerksomhet til nettopp dette i pilotprosjektet.

Forhold knyttet til bruk av digitale signaturer er godt dokumentert i systemdokumentene og mange av utfordringene som oppsto underveis omhandler nettopp bruken av "Public Key Infrastructure" (PKI). Lånekassen har senere i systemutviklingen gått bort i fra pilotprosjektets bruk av smartkort og PKI, og disse

elementene er ikke en del av det ferdigstilte systemet. I videreføringen av prosjektet etter pilotprosjektets avvikling i 2001 har det fremdeles vært fokusert mye på sikkerhet, men dette har da vært i forhold til bruk av pin-kode, autentisering, sikker kommunikasjon og lagring av data. Jeg har i det videre kun tatt med de punktene i pilotprosjektet og i videreføringen av prosjektet som er relevante for denne oppgavens problemstilling, og jeg vil derfor ikke komme nærmere inn på problemer og løsninger knyttet til datasikkerhet.

4.4 Pilotprosjektet [Erfaringsrapport Elektronisk Søknad v1.1, 06.09.01]

Jeg har inndelt kapittel 4.4 noe flere avsnitt enn hva som kanskje synes hensiktsmessig. Inndelingen følger imidlertid noe av erfaringsrapportens struktur, og inndeling av underoverskriftene i avsnitt 4.4.1 til 4.4.5 er tatt med for å gi et helhetlig bilde av hva Lånekassen har fokusert på i erfaringsrapporten.

4.4.1 Rammebetingelser og mål

Prosjektet gikk under regjeringens fornyelsesprogram om elektronisk samhandling med borgerne, hvor digitalisering gjennom bruk av elektroniske skjemaer oppfordres. Prosjektet baserer seg også på et muntlig utsagn fra datatilsynet om at det ikke kreves konsesjonsplikt for lånekassens systemer. Prosjektets mål var todelt. På den ene siden skulle prosjektet bidra til å høyne nivået på informasjonskvaliteten samt effektivisere saksbehandlingen, mens det på den andre siden skulle bidra til økt kundefokus, bedret informasjonskvalitet og økt tilgjengelighet ved bruk av IKT.

4.4.2 Søknadsbehandlingen

Målet var at så mange som mulig av de elektroniske søknadene skulle kun behandles maskinelt. Dette viste seg å være 60-70% av søknadene. Betrachtingene i erfaringsrapporten var at med flere lettfattelige formuleringer kunne dette vært økt til 80-90 %. I motsetning til papirskjemaet var det ikke rom for feiltolkning av utfyllingen, det vil si at kun relevante/kurante spørsmål ble stilt og muligheten for feilutfylling ble minimalisert ved at det ble utført en sjekk på at alle nødvendige avkryssninger var gjort før endelig innlevering.

4.4.3 Gevinster

Prosjektet viste, i tråd med antagelsene, et betydelig lønnsomhetspotensial for Lånekassen i alle ledd i søknadsprosessen, og at det ikke lå tekniske begrensninger for en elektronisk søknadsrutine. Det ble påvist store besparelser på saksbehandlingssiden, mindre tid brukes på trivielle problemer som igjen førte til økt kvalitet på resten av saksbehandlingen. Resultatet av digitalisering av søknadsprosessen var at Lånekassen på lang sikt vil spare utgifter forbundet med tradisjonell saksbehandling som papir og porto samt lønninger på bakgrunn av redusert antall saksbehandlere.

På brukersiden fastslår erfaringsrapporten at gevinster på bakgrunn av elektronisk søknadsbehandling, kommer studentene og utdanningsinstitusjonene til gode i form av redusert saksbehandlingstid og raskere utbetaling av støtte. Elektronisk støtteutbetaling lå ikke i mandatet for prosjektet, men ble likevel en realitet da dette var en naturlig produkt av digitalisering av søknadsrutinen. Saksbehandlingstiden ved bruk av den elektroniske søknadsrutinen ble betydelig redusert sammenliknet med den tradisjonelle søknadsprosessen og ferdigbehandlet studielån i løpet av 2-3 dager. Resultatet av at kun relevante/kurante spørsmål ble stilt var økt datakvaliteten samt redusert tidsforbruk ved retting av ikke-komplette søknader og søknader med feil. Erfaringsrapporten fastslår også muligheten for samhandling med utdanningsinstitusjonene når det gjelder innsamling og kvalitetssikring av søkerdata, og anerkjenner både et servicepotensial og et effektiviseringspotensial knyttet til saksutredningsarbeidet. Saksutredning på denne måten er imidlertid ikke en del av pilotprosjektet.

4.4.4 Problemer med digitalisering av søknadsprosessen:

I tillegg til rent tekniske problemer og hvordan disse ble løst i pilotprosjektet satte erfaringsrapporten fokus på kontrollen av data. Konklusjonen var at hvis

kontrollrutinene ikke er strenge nok, vil datakvaliteten synke og feilaktige søknader kan bli akseptert av søknadsrutinen.

4.4.5 Utforming av søknaden:

Den elektroniske søknadsblanketten har samme utforming som den papirbaserte blanketten, og det er vektlagt i pilotprosjektet at søkeren skal følge det samme utfyllingsforløpet som ved den papirbaserte søknaden. Valgene som foretas i søknaden bestemmer hva som videre vises for søkeren. Det blir foretatt regelkontroll både på klient og tjenersiden for å redusere antall feil innsendelser til Lånekassen. Den elektroniske søknaden inneholder hjelpefunksjoner som tilbyr brukeren assistanse ved utfylling av søknadsblanketten, noe som skal avhjelpe kundebehandlere ved at antall forespørsler blir redusert.

4.5 Videreføring av nettsøknaden til ferdigstilt nettsøknad

Etter avsluttet pilotprosjekt i 2001, startet videreføringen av den elektroniske søknaden som resulterte i dagens nettsøknad. Pilotprosjektet fokuserte i stor grad på en løsning med digitale signaturer (PKI), noe som ikke brukes i dagens nettsøknad. Denne delen er erstattet med et PIN-kode system i dagens nettsøknad. Bruk av PIN-kode tilfredsstiller ikke kravene til sikkerhet som for eksempel framgår av NOU 10:2001 [Uten penn og blekk, AAD, 2001], men bør kunne benyttes dersom man av policy hensyn anser det fornuftig. Lånekassen iverksatte nettsøknaden fra og med undervisningsåret 2002-2003. Versjon 1 kunne brukes av studenter i Norge i høyere utdanning. Versjon 2 omfattet også utenlandsstudenter som var i gang med et gradsstudium i tillegg til at innsendte vedlegg kunne kyttes til den elektroniske søknaden. Versjon 2 muliggjorde også fullstendig elektronisk behandling og utbetaling av studiestøtte. Versjon 3 utvidet nedslagsfeltet til nettsøknaden ved å omfatte flere skoleslag på videregående opplæringsnivå samt flere utenlandsstudier. Brukerne fikk også mulighet for å sende med elektroniske vedlegg, slik at søknadsprosessen i sin helhet kunne gjøres ferdig ved bruk av internett.

Fra pilotprosjektets begynnelse til dagens nettsøknad har det vært store forandringer i den tekniske løsningen. De fleste ikke-tekniske mål og rammebetingelser har imidlertid vært konstante. Jeg har nedenfor laget et sammendrag av hva som er lagt til grunn i systemutviklingen etter pilotprosjektet slutt og fram til en endelig løsning:

Det viktigste politiske dokumentet det er tatt hensyn til i- og som legger føringer for utviklingen er ”*Stoltenberg regjeringens fornyelsesprogram med siktemålet om å åpne forvaltning og elektronisk samhandling med borgerne*”. Innenfor denne rammen har Lånekassen spesifisert en rekke mål som jeg har valgt å dele inn i tre kategorier: Brukerrettede mål, interne mål, og rettslige mål.

Brukerrettede mål er en fellesbetegnelse for funksjoner i- og resultater av den elektroniske søknaden som kommer Lånekassens brukere til gode. En internettbasert søknadsrutine skal øke tilgjengeligheten for brukerne i motsetning til tradisjonell åpningstid. Den elektroniske søknaden skal også virke på markedets mest brukte nettlelere og være tilgjengelig på både nynorsk og bokmål, noe som skal sikre at den er tilgjengelig for alle. Den elektroniske søknadsblanketten skal være entydig, informativ, brukervennlig, intuitiv, enkel og praktisk. Et minimumsmål er at brukere av den nettbaserte søknadsrutinen skal være like fornøyde som brukere av den papirbaserte, tradisjonelle lånesøknaden. Den elektroniske søknadsblanketten skal være enklere å fylle ut enn den papirbaserte utgaven, og dette målet skal oppfylles med bruk av hjelpefunksjoner i den nettbaserte rutinen samt stegvis kontroll av opplysninger som skal forhindre feilutfylling og sikre opplysningskvaliteten. Brukerveiledninger skal være tilgjengelig på lånekassens nettsider, alternativt i den elektroniske søknaden eller begge deler. Før søknaden endelig sendes skal brukeren få presentert hva han/hun forplikter seg til og aktivt godta disse forpliktelsene før innsendelse.

Interne mål er en fellesbetegnelse for hvilke forbedringer den elektroniske søknaden skal representere for Lånekassens som organisasjon. De brukerrettede målene skal bidra til å bedre Lånekassens profil/omdømme blant kundene og ellers i befolkningen. Den elektroniske søknaden skal bidra til økt datakvalitet slik at flere søknader kan

behandles elektronisk. Et direkte resultat av økt datakvalitet er at færre søknader vil bli returnert på bakgrunn av mangelfull utfylling. Elektronisk behandling og færre mangelfulle søknader vil igjen føre til effektivisering ved at ressurser som tidligere er brukt til mottak, skanning, arkivering, og lignende blir frigjort. Det er et mål at det interne brukergrensesnittet for Lånekassens saksbehandlere oppfattes som intuitivt og brukervennlig, slik at det også tas ut gevinster knyttet til det manuelle arbeidet som foretas i organisasjonen. Det er også et betydelig potensial for elektronisk samhandling med andre offentlige og private organisasjoner som følge av arbeidet Lånekassen legger ned i utviklingen av en elektronisk nettsøknad.

De brukerrettede og interne målene i Lånekassens erfaringsrapport er i større og mindre grad knyttet til rettslige problemstillinger. Det jeg omtaler som rettslige mål er imidlertid punkter som Lånekassen i sin erfaringsrapport omtaler spesifikt med hensyn til lover og regler. De generelle betraktningene rundt personvern og sikkerhet i forhold til den elektroniske nettsøknaden er at: "Funksjonaliteten i systemet skal ta hensyn til både nåværende og fremtidig lovverk for behandling av personopplysninger" [Erfaringsrapport Elektronisk Søknad, versjon 1.1, 2001]. Konkrete betraktninger i forhold til den elektroniske nettsøknaden er hva brukeren samtykker til i avslutningsfunksjonen. Brukeren samtykker ved bruk av avslutningsfunksjonen til at opplysningene som er oppgitt i søknadsprosessen er riktige, samt at han/hun er kjent med forpliktelser og tilbakebetalingsvilkår som gjelder for Lånekassens kunder. Brukeren må i den avsluttende fasen av den elektroniske søknadsprosessen også bekrefte at nødvendig veiledning etter forvaltningsloven og veiledningsforskriften er gitt.

4.6 Fra ferdigstillelse av nettsøknaden i 2002 til dagens nettsøknad (versjon 6.05)

I den videre utviklingen av nettsøknaden ble fokuset rettet mot det Lånekassen beskriver som "datafangst". Omorganiseringen og effektiviseringen nettsøknaden representerte, frigjorde ressurser til å arbeide med teknologiske løsninger som ville bidra til en enda bedre og mer effektiv nettsøknad. Det ble opprettet en egen avdeling,

og et eget kompetansemiljø, med ”datafangst” som fokusområde [Astrid Mjærum og Ingunn B. Cowan i Schartum & Jansen, 2007, kap.7].

Bruken av datafangstbegrepet som Lånekassen opererer med, omfatter både innhenting av informasjon elektronisk fra søkeren og andre. Jeg vil begrense mitt fokus til det jeg i avsnitt 3.2 har omtalt som registerutredning.

Teknologi for registerutredning forelå ved oppstarten av pilotprosjektet i 2000. En forutsetning for effektiv bruk av registerutredning er imidlertid at ulike aktører evner å dele informasjonen i sine registre med hverandre. Dette omtales ofte som semantisk operabilitet. [Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor, FAD, 2007, s.18] I takt med digitalisering av offentlig forvaltning og digitaliseringen av samfunnet for øvrig, har bruk av registerutredning i forvaltningens saksutredningsarbeid blitt stadig mer aktuelt. Det politiske uttrykket for dette kan sees i FAOS-rapporten, som anbefaler at enhver offentlig tjeneste skal designes for interoperabilitet. En annen forutsetning for bruk av registerutredning som en hensiktsmessig teknikk for saksutredning er at lovgivningen legger til rette for dette. Hovedgrunnen for at kobling mellom registre ikke var en del av den opprinnelige utviklingen av nettsøknaden, var nettopp at Lånekassen ikke hadde hjemmelsgrunnlag for dette.

Hvis man legger til grunn de politiske føringene for en effektiv og brukerrettet forvaltning, og det effektiviseringspotensialet gjenbruk av opplysninger representerer for forvaltningens utredningsarbeid, var det bare et tidsspørsmål før lovgivningen åpnet for at Lånekassen skulle kunne ta i bruk teknikker for innhenting av opplysninger fra andre enn søkeren. Lov om utdanningsstøtte ble endret i 2005, og i tillegg til bestemmelsene om innhenting av opplysninger fra andre i § 23 ble det gitt forskrift om innhenting av opplysninger i medhold av lov om utdanningsstøtte. Dette var utløsende for hvordan saksutredningsarbeidet utføres i dag, hvor elektronisk innhenting av opplysninger fra andre enn søkeren utgjør deler av beslutningsgrunnlaget.

4.7 Beskrivelse av Lånekassens nettsøknad

Den følgende beskrivelsen av nettsøknaden er basert på søknad om lån og stipend til høyere utdanning. Som jeg har nevnt tidligere er nettsøknaden standardisert. Med det mener jeg at den i hovedsak er bygd opp av svaralternativer med fastsatte verdier, og at et av disse svaralternativene må velges for at man skal gå videre i rutinen. Dette kan illustreres ved hjelp av en av de innledende skjermbildene i rutinen (skjermbilde 1), hvor søkeren må svare på hvor han/hun skal studere med alternativene ”I Norge” og ”I utlandet”.

Skjermbilde 1:

Her kan du søke om stipend og lån til utdanning i Norge eller utlandet dersom

- du er tatt opp i utdanningen
- du er over 18 år

Må du legge ved dokumentasjon, vil du få beskjed om det når du fyller ut søknaden. Har du ikke dokumentasjonen elektronisk, kan du ettersende den via [ettersendingsfunksjonen](#), eller i posten.

Hvor skal du studere?

☒ I Norge

☐ I utlandet

Hvilken målform bruker du?

☒ Bokmål

☐ Nynorsk

AVBRYT **GÅ VIDERE >**

Lukk nettleseren når du har sendt søknaden og fått kvittering. På grunn av sikkerheten bør du også lukke alle vinduene i nettleseren hvis du avbryter utfyllingen.

Videre har nettsøknaden en forklaringsfunksjon som skal gi søkeren informasjon om et svaralternativ utover det som står på det aktuelle skjermbildet. Denne forklaringsfunksjonen er en hyperlenke som representeres med ”hjelp ikon” som vist nedenfor (skjermbilde 2):

Skjermbilde 2:

For å søke om stipend og lån må du finne riktig lærested og utdanning nedenfor. Finner du ikke utdanningen din her, må du bruke en papirblankett.

Hvilken utdanning søker du støtte til?

Velg det fylket lærestedet ditt ligger i **HJELP** >

Velg lærestedet du er tatt opp ved og skal studere ved i undervisningsåret 2007-2008

Velg den **utdanningen du er tatt opp i** og skal ta i undervisningsåret 2007-2008. Du må ikke velge en annen utdanning enn den du er tatt opp i. Finner du ikke utdanningen din?

[GÅ TILBAKE](#) [AVBRYT](#) [GÅ VIDERE](#)

Ved å trykke på et slikt ”hjelp ikon” får man opp tilleggsinformasjon i høyre del av skjermbildet. Eksempel på slik tilleggsinformasjon nedenfor (skjermbilde 2.1).

Skjermbilde 2.1:

Fylke

Dersom du skal studere ved en filial av en høgskole, skal du ikke velge det fylket filialen ligger i, men det fylket høgskolen ligger i.

Eksempel: Tar du utdanning ved filialen til Høgskolen i Finnmark som ligger på Nesna, velger du Finnmark som fylke, ikke Nordland.

I tillegg til forklaringsfunksjonen som er tilknyttet et spørsmålsalternativ, opererer nettsøknaden med hyperlenker til informasjon utenfor søknadsrutinen. I skjermbildet nedenfor (skjermbilde 3) finnes en slik hyperlenke i tilleggsinformasjonen som kommer opp ved å trykke på ”hjelp ikonet”.

Skjermbilde 3:

For å søke om stipend og lån må du finne riktig lærested og utdanning nedenfor. Finner du ikke utdanningen din her, må du bruke en papirblankett.

Hvilken utdanning søker du støtte til?

Velg det fylket lærestedet ditt ligger i **HJELP**

OSLO

Velg lærestedet du er tatt opp ved og skal studere ved i undervisningsåret 2007-2008

UNIVERSITETET I OSLO JURIDISK FAKULTET

Velg den **utdanningen du er tatt opp i** og skal ta i undervisningsåret 2007-2008. Du må ikke velge en annen utdanning enn den du er tatt opp i. [Finner du ikke utdanningen din?](#)

JUS, MASTER/PROFESJONSSIDIUM, 5-ÅRIG

Skal du ta delstudier i utlandet? **HJELP** ☐ Ja ☒ Nei

Delstudier i utlandet

Lånekassen kan gi støtte til studieopphold i utlandet (delstudier) som inngår som en del av utdanning du er i gang med i Norge.

[Les mer om delstudier i utlandet](#)

« GÅ TILBAKE AVBRYT GÅ VIDERE »

Selv om standariseringsgraden er høy må man i noen tilfeller gi opplysninger som ikke er gitt verdier på forhånd. Dette gjelder i hovedsak personopplysninger som fødsels- og personnummer, adresse, og lignende (skjermbilde 4).

Skjermbilde 4:

Opplysninger om deg

	Dag	Måned	År	Personnummer
Oppgi fødselsnummeret ditt	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Bor du i samme hus som foreldrene dine i undervisningsåret?	HJELP > Ja <input type="radio"/> Nei <input type="radio"/>			
Hybel-/boligadressen din ved lærestedet. Gjeldsbrevet ditt blir ikke sendt til denne adressen. Du må endre adressen på Dine sider	HJELP > <input type="text"/>			
Postnummer	<input type="text"/>			

[< GÅ TILBAKE](#) [AVBRYT](#) [GÅ VIDERE >](#)

Ved første øyekast gir nettsøknaden et klart inntrykk av å ligge under ”den selvbetjente forvaltning” i Schartums kontinuum. Det er søkeren selv som fyller ut opplysninger som skal utgjøre grunnlaget for et eventuelt vedtak. Det eneste som indikerer at Lånekassen kanskje innhenter opplysninger fra andre enn søkeren er ett av de siste skjermbildene i nettsøknaden (skjermbilde 5).

Skjermbilde 5:

Vilkår for stipend og lån fra Lånekassen

- Jeg forsikrer at opplysningene som er gitt i søknaden, er så fullstendige som mulig. Dersom det oppstår endringer etter at søknaden er sendt inn, forplikter jeg meg til å gi Lånekassen skriftlig melding om det.
- Jeg er kjent med at utdanningsstipendet er gitt som lån, og at dette lånebeløpet blir gjort om til stipend etter hvert som jeg fullfører utdanningen.
- Jeg er kjent med at utdanningsstipendet og forsørgerstipendet blir etterkontrollert mot inntekten og formuen min og formuen til min eventuelle ektefelle/partner/samboer. Stipendene jeg har fått, kan bli gjort om til lån dersom inntekten og/eller formuen har vært høyere enn de fastsatte grensene. Personinntekten og formuen på likningen for den perioden jeg har hatt støtte, blir lagt til grunn.
- Jeg er kjent med at Lånekassen behandler personopplysninger etter personopplysningsloven. Formålet med behandlingen er å tildele stipend og/eller lån til utdanning og opplæring og å forvalte tilbakebetaling av utdanningslån i samsvar med gjeldende regelverk. Lånekassen kan ikke gi støtte uten tilstrekkelig dokumentasjon. Etter personopplysningsloven har jeg blant annet rett til innsyn i og retting av opplysninger. Personopplysninger kan bli utlevert til offentlige myndigheter og andre som har lovhjemmel til å få utlevert slike opplysninger, til andre som behandler personopplysninger på vegne av Lånekassen, og til meg. Lånekassen kan innhente opplysninger fra andre etter lov om utdanningsstøtte § 23.
- Jeg er klar over at uriktige opplysninger kan føre til at stipendet blir gjort om til lån, at jeg må betale tilbake støtte jeg ikke hadde rett til, at lånet kan bli rentebelastet og eventuelt sagt opp. Jeg er klar over at jeg også kan miste retten til utdanningsstøtte, betalingslettelser og ettergivelsers i framtiden, og at grove tilfeller kan bli meldt til politiet.
- Jeg er kjent med vilkårene for tilbakebetaling av lån.

☐ Jeg har lest og er kjent med vilkårene for stipend og lån.

◀ GÅ TILBAKE

AVBRYT

SEND ▶

Dette skjermbildet stiller opp vilkår for stipend og lån fra Lånekassen, og for å kunne gå videre i rutinen må søkeren erkjenne at han/hun er kjent med vilkårene. Det som her indikerer at andre opplysninger enn de søkeren selv fyller ut innhentes, er punktet hvor det opplyses om at stipend blir etterkontrollert mot inntekt og formue og punktet hvor det opplyses om at Lånekassen kan innhente opplysninger fra andre etter lov om utdanningsstøtte § 23.

4.8 Hvordan er relevant rettsinformasjon gjort tilgjengelig for brukeren i nettsøknaden?

Jeg har under punkt 4.7 beskrevet flyten i søknadsprosessen. Under punkt 4.7 beskrev jeg også hvordan søkeren i tillegg til informasjonen som gis i hovedvinduet i søknaden, har mulighet til å bruke en "hjelp" funksjon som tilbyr en presisering av spørsmålet og i noen tilfeller en kort forklaring på hvordan et svaralternativ vil ha innvirkning på utfallet av søknaden. Et eksempel på dette er alternativet hvor man kan krysse av for at man tar deltidsutdanning. "Hjelp" funksjonen tilknyttet dette alternativet forklarer at man minimum må ta 15 studiepoeng per semester for å kunne få støtte, og at støtten blir reknet ut i fra faktisk studiebelastning. I enkelte tilfeller inneholder også "hjelp" funksjonen en hyperlenke til informasjon på lånekassens hovedside, hvor det finnes ytterligere informasjon om det bestemte spørsmålet.

Det finnes ingen lov- eller forskriftstekst i søknadsrutinen. Det finnes imidlertid lenker på Lånekassens nettside til spesifikke rettsregler vedrørende Lånekassens forvaltningsområde, det vil si lov om utdanningsstøtte, forskrift om tildeling av utdanningsstøtte, forskrift om forrentning og tilbakebetaling av utdanningslån og tap av rettigheter m.v.

Skjerm bilde 6:

The screenshot shows the Lånekassen website with a top navigation bar containing links for 'For læresteder', 'Nynorsk', 'English', and 'Kontakt oss'. A search bar with a 'SØK' button is also present. Below the navigation bar are five main menu items: 'Stipend og lån', 'Tilbakebetaling', 'Spørsmål og svar', 'Forskrifter', and 'Om Lånekassen'. The 'Forskrifter' menu is expanded, showing a list of regulations including 'Forskrift om forrentning og tilbakebetaling av utdanningslån og tap av rettigheter 2008' and 'Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2007-2008'. On the left, there is a 'Snarveier...' section with links to 'Nettsøknad stipend og lån', 'For læresteder', 'For media', 'Studier i utlandet', 'Blanketter og brosjyrer', 'Statistikk', and 'Renteinformasjon'. The main content area features a 'Aktuelt' section with news items like '“Studielånet” er kommet' and 'Årsinntekten avgjør rentefritak i 2008'. There are also buttons for 'Søke stipend eller lån?' and 'Betalingsproblemer?'. On the right, there are links to 'utlandet', 'Blanketter og brosjyrer', 'Verktøy og kalkulatorer', and two calculators: 'Støttekalkulator' and 'Betalingskalkulator'. The footer contains links for 'Til forsiden', 'Spørsmål og svar', 'For læresteder', 'Nettstedkart', and 'Kontakt oss'.

Noen av lenkene peker til rettsregler som ligger på Lånekassens nettsted, mens andre peker til rettsregler som ligger på Lovdatas nettsted.

4.8.1 Tilfredsstillers måten relevant rettsinformasjon er gjort tilgjengelig for brukeren i nettsøknaden rettsikkerhetsprinsippet om forutberegnelighet?

Lover og forskrifter danner basis for automatiserte beslutningsrutiner i digital forvaltning, og en forutsetning for at brukerne skal kunne ivareta egne interesser er at de gjøres kjent med rettsreglene som anvendes. Kjennskap til de spesielle rettsreglene som regulerer lånekassens forvaltningsområde er nødvendig for at den enkelte søkeren skal kunne forstå virkningen av opplysningene som gis ved utfylling av

søknadsrutinen. På samme måte er kjennskap til generelle saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, offentleglova og personopplysningsloven med disse lovenes tilhørende forskrifter viktig for at brukeren skal kunne ivareta sine interesser. Kunnskap om rettsregler for å kunne ivareta sine interesser er selve kjernen i rettsikkerhetsprinsippet om forutberegnelighet.

Det er, som jeg har nevnt tidligere, ingen lover eller forskrifter tilgjengelig i selve søknadsrutinen. Brukeren får altså ikke i søknadsprosessen direkte tilgang til relevant regelverk som danner grunnlaget for enkeltvedtaket. Forvaltningslovens § 11 medfører en veiledningsplikt for forvaltningsorganet. Etter forvaltningslovens § 11 annet ledd skal forvaltningsorganet av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning, og § 11 litra a og b medfører en plikt til å gi veiledning om *”gjeldende lover og forskrifter på vedkommende saksområde”* og *”regler for saksbehandlingen”*. Det er åpenbart positivt at det ligger tilgjengelig informasjon på Lånekassens nettsted samt pekere til Lovdata om aktuelle rettsregler på Lånekassens forvaltningsområde. For å kunne avgjøre om dette er tilstrekkelig i forhold til rettssikkerhetsprinsippet om forutberegnelighet må man se nærmere på hvordan digital forvaltning skiller seg fra tradisjonell forvaltning.

Som jeg har nevnt tidligere i punkt 2.3 skiller digital forvaltning seg fra tradisjonell forvaltning ved at programmer helt eller delvis utøver rettsanvendelsen og rettsanvendelsen foretas på et tidligere stadium, i systemutviklingen, enn i tradisjonell forvaltning. Det at et program på forhånd bestemmer utfallet av enkeltsaker ligner derfor på det å gi regler. Ett annet trekk ved digital forvaltning er massesaksbehandling, hvor det automatiserte beslutningssystemet har et stort antall brukere og produserer mange avgjørelser. Jeg har tidligere i punkt 2.3.2 skissert hvordan massesaksbehandling kan føre til masseproduksjon av uriktige avgjørelser, og hvordan man kan sikre seg mot dette i systemutviklingsprosessen. Ett tredje trekk ved digital forvaltning er stor grad av standardisering i utformingen av det automatiserte beslutningssystemet. Standardisering benyttes i automatiserte beslutningssystemer for

å kunne behandle et stort antall "like" saker, og ved å begrense omfanget av brukerens svaralternativer vil sakene likne på hverandre og derfor være kurant for maskinell behandling.

Forvaltningslovens § 11 første ledd avgrenser veiledningsplikten ved at: *"Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet."* Lånekassens nettsøknad er et godt eksempel på digital forvaltning. Nettsøknaden er standardisert, automatisert og rettet mot et stort antall brukere. Ved at rettsanvendelsen er foretatt forut for behandlingen av den enkelte sak og at behandlingen av nettsøknaden ikke involverer en aktiv saksbehandler, understrekes brukerens behov for å gjøre seg kjent med både spesielle rettsregler på Lånekassens forvaltningsområde og generelle saksbehandlingsregler. Massesaksbehandling taler for at brukerne bør kunne gjøres kjent med aktuelle rettsregler, uten at dette medfører en vesentlig byrde for forvaltningsorganet. Gjennom nettsøknaden behandler lånekassen en rekke like saker, basert på standardiserte spørsmål, noe som betyr at hvis aktuelle rettsregler blir gjort tilgjengelig i selve søknadsrutinen vil disse kunne være til nytte for samtlige brukere. I likhet med rettsanvendelsen, vil arbeidet med å tilgjengeliggjøre aktuelle rettsregler bli utført på utviklingstidspunktet, og derfor ikke skape verken et omfangs- eller et kapasitetsproblem for forvaltningsorganet.

Lånekassens nettsøknad framstår derfor som utilstrekkelig ved at det ikke gis informasjon om generelle saksbehandlingsregler på Lånekassens nettsider, og at det ikke gis informasjon om verken generelle eller spesielle rettsregler i selve nettsøknaden. På bakgrunn av dette vil det være naturlig å stille spørsmål om det er andre hensyn som ligger til grunn for at Lånekassen verken har inkludert relevant lovtekst eller gjort hyperlenker til relevant lovtekst tilgjengelig i nettsøknaden?

Kan det tenkes at det er teknologiske hindre som ligger til grunn for at relevante rettsregler ikke er gjort tilgjengelig for brukeren i nettsøknaden? Nettsøknaden framstår fra et teknologisk standpunkt som et avansert system, og det framgår av

systemdokumentasjonen at det er nedlagt et vesentlig arbeid i forbindelse med systemutviklingen. Det er derfor vanskelig å se at valget om ikke å inkludere rettsregler som tekst i nettsøknaden kan begrunnes i teknologiske hindre.

En annen grunn til at rettsregler ikke er gjort tilgjengelig for brukeren i nettsøknaden kan være at Lånekassen, i utviklingsprosessen, ikke har sett behovet for dette. Jeg har tidligere, i punkt 2.3, beskrevet et behov for at systemer må modelleres i samsvar med forvaltningens faktiske beslutningsprosess, og at forståelsen av forvaltningens plikter ovenfor borgerne, i henhold til rettssikkerhetsidealet, må ligge til grunn for utviklingen. Nettsøknaden inviterer brukerne til å avgi opplysninger uten at det legges til rette for samvittighetsfull utfylling av opplysninger i samsvar med gjeldende rettsregler. En slik praksis framstår som utilstrekkelig, da brukeren åpenbart har en interesse i å gjøre seg kjent med relevante rettsregler.

Det kan også tenkes at Lånekassen har sett behovet for tilgjengeliggjøring av rettsregler for brukeren, men har vektet dette mot et ønske om å skjerme brukerne fra rettsreglenes kompleksitet. Bakgrunnen for å skjerme brukerne fra komplekse rettsregler kan være et ønske om en effektiv søknadsrutine, og å unngå henvendelser om fortolkning og forståelse av rettsregler. Dette hensynet kan også sees i sammenheng med den høye standariseringsgraden i nettsøknaden som fremmer enkelhet og lite rom for fortolkning, samt "hjelp" funksjonen som tilbyr en presisering av spørsmålet og i noen tilfeller en kort forklaring på hvordan et svaralternativ vil ha innvirkning på utfallet av søknaden.

Det å tilby brukeren forenklete forklaringer av rettsregler er i utgangspunktet ikke problematisk. Mange lover og forskrifter inneholder bestemmelser som i stor grad er generelle og som skal regulere ulike områder. Det kan være til stor hjelp for brukeren at betydningen av en lov- eller forskriftstekst er satt i sammenheng med den spesifikke situasjonen hvor en bestemmelse kommer til anvendelse. I tillegg til dette kan en

forenklet forklaring også gjøre rede for svar på relevante problemstillinger som ikke klart framgår av bestemmelsen, men som er tilgjengelig gjennom andre rettskilder som rettspraksis, forvaltningspraksis, forarbeider, m.v.

Det som imidlertid ikke er tilstrekkelig er når en forenklet forklaring av rettsregler fører til trivialisering ved at kompleksiteten i de faktiske rettsreglene underslås. Uavhengig av at brukeren tilbys en forenklet forklaring av aktuelle rettsregler, må brukeren også opplyses om de faktiske rettsreglene som regulerer det aktuelle rettsområdet.

4.9 Hvordan innhentes relevant informasjon for saksbehandlingen i nettsøknaden?

Som jeg har nevnt tidligere under punkt 4.4 gir nettsøknaden et klart inntrykk av å ligge under ”den selvbetjente forvaltning” i Schartums kontinuum. Det er to punkter som i selve nettsøknaden indikerer at Lånekassen innhenter opplysninger fra andre enn søkeren, og som derfor faktisk beveger seg mot en ”spredt forvaltning”. Det første er punktet i hvor søkeren må godta at: *”Jeg er kjent med at utdanningsstipendiet og forsørgerstipendiet blir etterkontrollert mot inntekten og formuen min og formuen til min eventuelle ektefelle/partner/samboer”*. Det andre er punktet hvor søkeren opplyses om at *”Lånekassen kan innhente opplysninger fra andre etter lov om utdanningsstøtte § 23”*. Dette er også det eneste som krever et aktivt samtykke fra søkeren i forhold til innhenting av opplysninger. Lov om utdanningsstøtte er ikke gjort tilgjengelig for søkeren i selve nettsøknaden, og det opplyses heller ikke om hvor/hvem Lånekassen kan innhente opplysninger fra i medhold av lov om utdanningsstøtte § 23.

I medhold av lov om utdanningsstøtte er det gitt forskrift om innhenting av opplysninger. Denne forskriften gir Lånekassen anledning til å innhente opplysninger om søkeren, og i visse tilfeller dens ektefelle/samboer/forsørger, fra skatteetaten, aetat

og trygdeetaten (som nå er slått sammen til NAV, uten at forskriften reflekterer dette) og helse og sosialetaten med formål å etterkontrollere i hvilken periode, størrelse og med hvilket formål søkeren har mottatt økonomiske ytelser. Lånekassen gis også anledning til å innhente opplysninger fra barneverntjenesten, vernepliktsverket, utlendingsdirektoratet, og samordna opptak. Det innhentes opplysninger om hvorvidt søker bor i barnevernsinstitusjon, om søker har avtjent førstegangstjeneste, om søkers statsborgerskap, oppholdstillatelse (og grunnlag for denne), og eksamensresultater fra videregående skole. Forskrift om innhenting av opplysninger medfører at opplysninger kan blir innhentet i forbindelse med nettsøknaden i større grad enn det som er tydelig for brukeren ved utfylling av nettsøknaden. Dette gjelder spesielt de opplysningene som Lånekassen har adgang til å innhente som ikke er relatert til etterkontroll av inntekt, og formue som f.eks opplysninger om statsborgerskap. Nettsøknaden kan derfor bære preg av å være et uttrykk større grad av ”spredt forvaltning” enn hva som er tydelig for brukeren ved utfylling. Jeg har tidligere problematisert tilgjengeliggjøring av relevant rettsinformasjon i avsnitt 4.8.1.

Lånekassen har to nettsøknader. En for videregående opplæring og en for høyere utdanning. Disse skiller seg fra hverandre ved at søknad for høyere utdanning ikke innhenter opplysninger under utfylling av søknaden, mens dette gjøres i søknad for videregående opplæring. I nettsøknaden for videregående opplæring forelegges søkeren preutfylt informasjon om lærested og type utdanning og i selve søknadsprosessen hentes informasjon om hvilket lærested søkeren har fått plass ved fra VIGO som er en offentlig informasjonsportal for videregående opplæring. Det hentes også inn informasjon om folkeregistrert adresse fra det sentrale folkeregister, for elever som ikke bor hjemme. Andre opplysninger som innhentes ved registerutredning, innhentes i etterkant av at søkeren har fylt ut nettsøknaden.

Jeg har i avsnitt 3.2 redegjort for begrepet ”registerutredning” [Schartum 2004, s.3] som en fellesbetegnelse for gjenbruk av opplysninger som allerede er samlet og registrert for ett eller flere formål, og teknikker for å innhente slike opplysninger.

Registerutredning representerer et potensial for effektivisering ved hjelp av IKT som ikke allerede er uttømt ved digitalisering og automatisering av det enkelte forvaltningsorgans oppgaver. En bred digitalisering av forvaltningen hvor en rekke opplysninger lagres i registre, samt teknologi som muliggjør utveksling av informasjonen i slike registre mellom ulike aktører, danner grunnlaget for effektiviseringspotensialet registerutredning representerer. Denne utviklingen kan sees som et bidrag til å svekke grundigheten i forvaltningens egen utredning av saker, og kan sies å styrke behovet for en åpen og transparent forvaltning.

4.9.1 Tilfredsstiller nettsøknaden rettsikkerhetsprinsipper om utredning og offentlighet?

Forvaltningens plikt til å utrede enkeltsaker konkretiseres i forvaltningslovens § 17 første ledd. *”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”*. Dette innebærer en plikt for forvaltningsorganet til å utrede saken for å oppnå et forsvarlig beslutningsgrunnlag for et enkeltvedtak. Det medfører imidlertid ikke en plikt for forvaltningsorganet å selv foreta undersøkelser, men kun en plikt om å påse at saken blir utredet. Dette åpner for selvbetjent forvaltning ved at brukeren selv bidrar med opplysninger som danner grunnlaget for enkeltvedtak, og spredt forvaltning ved innhenting av informasjon ved hjelp av registerutredning som danner grunnlaget for enkeltvedtak. Informasjon som er innhentet ved hjelp av registerutredning kan også brukes til å supplere eller kontrollere informasjon gitt av søkeren selv.

Det finnes, i forvaltningsloven, ingen nærmere kvalitetskrav til resultatet av saksutredningen. I den forvaltningsrettslige litteraturen er det i hovedsak situasjonsbestemte forhold som viktigheten av en rask avgjørelse, m.v som diskuteres, ikke kvalitetskrav til resultatet [Schartum 2006, s. 6]. Her bør forvaltningsloven suppleres av personopplysningsloven som, i § 11, første ledd bokstavene d og e, nettopp stiller opp slike kvalitetskrav. Personopplysninger skal være tilstrekkelige, relevante, korrekte, oppdaterte og at de skal lagres i begrenset tid.

Nettsøknaden opplyser brukeren om det innhentes opplysninger for etterkontroll av inntekten til søkeren og dens ektefelle/partner/samboer. Det opplyses imidlertid ikke om at det innhentes andre opplysninger som danner grunnlaget for enkeltvedtaket (forkontroll) eller som er gjenstand for etterkontroll knyttet til opplysninger søkeren selv har bidratt med eller eventuelt opplysninger som innhentes fra andre.

Forvaltningslovens § 17 andre ledd omhandler forvaltningsorganets plikt til under saksforberedelsen å forelegge for parten opplysninger om han selv eller den virksomhet han driver eller planlegger som er innhentet fra andre enn parten selv til uttalelse. Søkeren blir i nettsøknaden ikke presentert med opplysninger som innhentes fra andre kilder enn søkeren selv under utfylling. Dette kan tyde på at eventuell registerutredning ikke foregår samtidig med utfylling, men at opplysninger som hentes inn fra andre enn søkeren brukes i på et senere stadium saksbehandlingen.

Nettsøknaden representerer i så måte en moderne forvaltning, ved å være enkel, standardisert og med fokus på rask saksbehandling og rask utferdigelse av enkeltvedtak. Den bærer også preg av en trend i den moderne, automatiserte forvaltningen hvor forvaltningsorganet i mindre grad selv utfører utredningsarbeidet og hvor det er mindre grad av forkontroll og større grad av etterkontroll. Dette synliggjør den enkeltes behov for åpenhet i forvaltningen, spesielt grunnet det faktum at informasjon innhentet ved registerutredning ikke er blitt til i tilknytning til en konkret sak men er blitt til på et tidligere tidspunkt på bakgrunn av et annet formål. Informasjon som danner grunnlaget for et enkeltvedtak uttrykker altså ikke en saksbehandlers mening om det aktuelle saksforholdet. Man får verken forelagt opplysninger som beskrevet i forvaltningslovens § 17, andre ledd under utfyllingen av nettsøknaden eller i etterkant av utfyllingen før vedtak treffes.

Schartum kommenterer tidsangivelsen i bestemmelsen "før vedtak treffes", jfr. forvaltningsloven § 17 første ledd: "*Formuleringen innebærer at saker skal opplyses slik at vedtaket blir korrekt uten at det skjer etterfølgende korreksjoner*" [Schartum 2006, s5]. Dette innebærer at forvaltningsorganet, ved utvikling av automatiserte

rettslige beslutningssystemer, ikke kan basere seg på at søkerens rettssikkerhet ivaretas av klageadgangen i de tilfeller hvor han egentlig burde vært forelagt opplysninger før utferdigelse av enkeltvedtak, og som følge av dette blir gitt anledning til å påvirke beslutningsgrunnlaget før vedtak.

Finnes det gode grunner til at søkeren ikke får forelagt opplysninger som beskrevet i forvaltningslovens § 17, andre ledd? Det at Lånekassen er gitt anledning til å innhente opplysninger i medhold av forskrift om innhenting av opplysninger, medfører ikke at informasjonsplikten etter forvaltningslovens § 17 opphører. Man må imidlertid se på unntaksbestemmelsene i forvaltningsloven for å undersøke om det foreligger gode grunnlag til ikke å informere søkeren om at det ved registerutredning er innhentet opplysninger fra andre som danner grunnlag for vedtak i saken. Forvaltningsorganet er etter forvaltningslovens § 17 annet ledd, bokstav a, ikke pliktig til å forelegge parten opplysninger ”*som bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning saken*”. Dette medfører at opplysningsplikten bortfaller når opplysninger innhentet ved registerutredning sammenfaller med det søkeren selv har fylt inn i nettsøknaden. Forvaltningslovens § 17 annet ledd, bokstav b, åpner for å unnlate å informere parten når ”*rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser*”. En søknad om lån og stipend vil ikke ha betydning for andre parter enn søkeren selv, og unntaket vil således kun komme til anvendelse om det kan hevdes at det er en offentlig interesse at en rask avgjørelse er påkrevd. Som jeg tidligere har gjort rede for i kapittel 4.3.1, er deler av formålet med nettsøknaden effektivisering av søknadsprosessen som fører til en gevinstrealisering for Lånekassen. Effektivitet i form av raskere avgjørelser kan således sies å være en offentlig interesse. Søkerens interesse i å bli forelagt opplysninger som forvaltningsorganet innhenter, må imidlertid veie tyngre enn ønsket om en rask og effektiv saksbehandling. Det at opplysninger innhentet ved registerutredning ikke uttrykker en saksbehandlers mening om et konkret saksforhold, men er innhentet for et annet formål forsterker dette synet. Forvaltningslovens § 17 annet ledd bokstav c, åpner for å unnlate å informere parten når ”*opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretting av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for*

eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket.” I de tilfeller hvor opplysningene som innhentes ved registerutredning ikke har avgjørende betydning for vedtaket foreligger det ingen plikt for Lånekassen å forelegge opplysningene for søkeren. Unntaksbestemmelsen åpner også for at underretting kan være unødvendig eller uhensiktsmessig fordi parten vil bli gjort kjent med opplysningene som følge av vedtak i saken. Nettsøknaden er, som jeg tidligere har gjort rede for, effektiv med tanke på saksbehandlingstid. Søkeren vil derfor i de fleste tilfeller bli underrettet om vedtaket kort tid etter utfylling av nettsøknaden. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at søkeren, for å ivareta sine interesser, må klage på vedtak grunnet feil i beslutningsunderlaget som følge av registerutredning når dette kunne vært unngått ved at søkeren blir gjort kjent med opplysningene i forkant av vedtaket.

4.10 Tilfredsstiller nettsøknaden personverninteressen i innsyn og kunnskap, herunder krav om rettsinformasjon og begrunnelse?

For at søkeren skal kunne ivareta sine interesser er det viktig at han har kunnskap om alle vesentlige forhold som har betydning for hvordan Lånekassen behandler personopplysninger. Schartum og Bygrave deler opp interessen i innsyn og kunnskap i fire krav [Schartum & Bygrave, 2004, s.49] som jeg vil anvende på nettsøknaden.

4.10.1 Krav om rettsinformasjon

Krav om rettsinformasjon omhandler søkerens adgang til kunnskap om hvilke rettsregler som regulerer Lånekassens behandling av personopplysninger om søkeren. For at søkeren skal kunne ivareta sine interesser må generelle rettsregler for behandling av personopplysninger og eventuelt spesielle rettsregler for Lånekassens forvaltningsområde for behandling av personopplysninger om søkeren være gjort tilgjengelig for søkeren. Hvordan rettsregler er gjort tilgjengelig for søkeren har jeg beskrevet i avsnitt 4.5.1, hvor jeg konkluderer med at nettsøknaden ikke er tilstrekkelig i forhold til rettssikkerhetsprinsippet om forutberegnelighet.

Personopplysningsloven er ikke gjort tilgjengelig for brukeren verken i nettsøknaden eller på www.lanekassen.no. Lov om utdanningsstøtte og forskrift om innhenting av opplysninger er tilgjengelig fra www.lanekassen.no, men ikke i selve nettsøknaden. Ser man nettsøknaden i lys av personverninteressen i krav om rettsinformasjon, framstår måten rettsinformasjon er gjort tilgjengelig for søkeren på som ikke tilfredsstillende. Dette understrekes av at behandling av personopplysninger ofte er betinget av den enkeltes samtykke. I lys av krav om rettsinformasjon, vil dette måtte være et informert samtykke, noe som innebærer at den enkelte faktisk forstår virkningen av et samtykke. Ved utfylling av nettsøknaden må søkeren samtykke i at ”jeg er kjent med at Lånekassen behandler personopplysninger etter personopplysningsloven” for å komme videre i søknaden. Søkeren blir i samme skjermbilde opplyst om noen virkninger av at opplysningene som behandles er uriktige, samt at søkeren har rettigheter til innsyn i- og retting av opplysninger. Dette er åpenbart positivt, men når de faktiske rettsreglene ikke er gjort tilgjengelige for søkeren kan jeg vanskelig se at et slikt samtykke fullt ut kan kalles et informert samtykke.

4.10.2 Krav om begrunnelse

Kravet om begrunnelse oppstår som følge av at et vedtak, det vil si at behandling av personopplysninger i nettsøknaden er utført og det foreligger et resultat i form av et vedtak. ”*Krav om begrunnelse for personopplysninger innebærer da at forvaltningsmyndighetene (eller andre) må godtgjøre/forklare at de har hjemmel til å behandle personopplysningene, og hvorfor opplysningene er riktige, m.v.*” [Schartum og Bygrave 2004, s.53] I nettsøknaden opplyses søkeren om at ”*Lånekassen kan innhente opplysninger fra andre etter lov om utdanningsstøtte § 2.*”, og at ”*Lånekassen behandler personopplysninger etter personopplysningsloven.*” Lovhjemmel for innhenting av personopplysninger presenteres altså for søkeren i nettsøknaden, og det samme gjelder for lovhjemmel for behandling av personopplysninger. Samtaler jeg har hatt med Lånekassen viser også at når behandling av personopplysninger har hatt vesentlig innvirkning på vedtaket,

forelegges disse for søkeren i begrunnelse for vedtaket. Søkeren forelegges imidlertid ikke en begrunnelse for riktigheten av personopplysningene.

Som jeg har nevnt tidligere behandles i dag om lag tre fjerdedeler av alle søknader om lån og stipend fullstendig automatisk. Personopplysningsloven støtter i liten direkte opp under kravet om begrunnelse for personopplysninger, men § 22 medfører at søkeren har rett til informasjon om automatiserte avgjørelser. Dette medfører en plikt for lånekassen til å *”gjøre rede for regelinnholdet i datamaskinprogrammene som ligger til grunn for avgjørelsen.”* Forutsetningene for dette er at *”en avgjørelse må ha rettslig eller annen vesentlig betydning for den registrerte og fullt ut er basert på automatisk behandling av personopplysninger”* jfr. personopplysningsloven § 22. På grunn av den høye automatiseringsgraden i nettsøknaden, vil vilkårene i denne bestemmelsen ofte vært oppfylt for enkeltvedtak utferdiget ved bruk av nettsøknaden.

4.11 Har rettssikkerhets- og personvern hensyn blitt tilstrekkelig ivaretatt i systemutviklingsprosessen av Lånekassens nettsøknad?

Det går tydelig fram av systemutviklingsdokumentasjonen at nettsøknaden er utviklet i tråd med en rekke politiske føringer. Det er lagt vekt på å utvikle en enkel, effektiv og tilgjengelig løsning som fører til redusert saksbehandlingstid, besparelser for forvaltningsorganet (Lånekassen) og økt tilgjengelighet for søkerne. Dette må Lånekassen sies å ha lyktes med.

Systemutviklingsdokumentasjonen har også et uttalt mål om at *”funksjonaliteten i systemet skal ta hensyn til både nåværende og fremtidig lovverk for behandling av personopplysninger”* [Erfaringsrapport Elektronisk Søknad, versjon 1.1, 2001]. Dette er åpenbart meget positivt. Et nærliggende spørsmål å stille blir da; hvilke avveininger man har tatt i forhold til behandling av personopplysninger ved modellering av systemet? Jeg har fått tilgang til omfattende systemutviklingsdokumentasjon fra Lånekassen, men jeg har til gode å se en reell diskusjon rundt de valgene som er tatt og som har ført til dagens nettsøknad, når det gjelder ivaretagelse av søkerens

personvern og rettssikkerhet. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke har vært et tema i systemutviklingsprosessen, men jeg synes likevel at det er et tankekors etter å ha lest flere hundre sider systemdokumentasjon.

Det som går klart fram av systemdokumentasjonen er at bruken av samtykke er en løsning som det er lagt vekt på: *”Før søknaden endelig sendes skal brukeren få presentert hva han/hun forplikter seg til og aktivt godta disse forpliktelsene før innsendelse”*. Det kommer også fram av systemdokumentasjonen at: *”Brukeren samtykker ved bruk av avslutningsfunksjonen til at opplysninger som er oppgitt i søknadsprosessen er riktige, samt at han/hun er kjent med forpliktelser og tilbakebetalingsvilkår som gjelder for Lånekassens kunder. Brukeren må i den avsluttende fasen av den elektroniske søknadsprosessen også bekrefte at nødvendig veiledning etter forvaltningsloven og veiledningsforskriften er gitt”*. Det er interessant å se at Lånekassen har forholdsvis ensidig fokusert på at søkeren skal samtykke til hva hans forpliktelser er, men det ikke er satt fokus på hvilke forpliktelser Lånekassen har overfor søkeren eller med andre ord, hvilke rettigheter søkeren har. Dette framstår som en betydelig svakhet i systemutviklingsprosessen, og er noe som har fått konsekvenser for den endelige nettsøknaden. På bakgrunn av dette kan jeg vanskelig si at det i systemutviklingsprosessen er gjort tilstrekkelige rettssikkerhetsvurderinger. Et ensidig fokus på samtykke fra søkeren, uten at det er fokusert hvordan søkeren skal bli tilstrekkelig informert om hva han samtykker til, er etter min mening heller ikke godt nok. Forutsetningen for bruk av samtykke må være at man kan være trygg på at det er et faktisk informert samtykke som gis.

Selv om Lånekassen har vært bevisst de politiske føringene for en moderne elektronisk forvaltning, og at det er et uttalt mål i systemutviklingsdokumentasjonen at nettsøknaden skal ta hensyn til nåværende og framtidige rettsregler, synes den nødvendige rettslige diskusjonen å være fraværende i systemutviklingsprosessen. En god rettslig kravspesifikasjon [Schartum, 2005, s.101], eller i hvert fall en utredning om de avveininger som er tatt i forhold til aktuelt regelverk bør være en viktig del av utviklingen av rettslige beslutningssystemer.

5. Konklusjon

Nettsøknaden er helt klart et uttrykk for den brukerrettede og servicefokusede forvaltningen. Den betjener et meget stort antall brukere hvert år, er tilgjengelig 24 timer i døgnet, og framstår som enkel, intuitiv og brukervennlig. Nettsøknaden har effektivisert Lånekassen både i forhold til redusert saksbehandlingstid for hver enkelt sak og redusert antall ansatte. Gevinstene som er tatt ut, og måten de er tatt ut på ved innføring av nettsøknaden er i stor grad i tråd med politiske føringer for offentlig forvaltning.

Min hypotese, innledningsvis i oppgaven, var at *”de politiske føringene som har lagt grunnlaget for reformering av elektronisk forvaltning, og IKT som virkemiddel for å realisere disse politiske føringene har ført til at individets rettssikkerhet og personvern er svekket”*. Har jeg fått bekreftet eller avkreftet denne hypotesen? Jeg har drøftingen i avsnitt 4.8.1 til 4.11 gått i dybden og sett på om nettsøknaden oppfyller noen utvalgte rettssikkerhets- og personvernkrav. Nettsøknaden framstår som utilstrekkelig på flere områder, spesielt i forhold til at nødvendige forutsetninger for at søkeren tilstrekkelig skal kunne ivareta sine interesser ikke er tilstede.

Utvikling av rettslige beslutningssystemer for å imøtekomme målsettinger om en effektiv forvaltning, representerer en rekke utfordringer. Avveininger mellom ulike interesser er, som i tradisjonell manuell forvaltning, nødvendige. Jeg er imidlertid av den oppfatning at det ikke er slik at rettslige beslutningssystemer enten være effektive, eller ivareta brukernes rettssikkerhet og personvern. Mange av de manglene jeg har påpekt i drøftingen av Lånekassens nettsøknad kunne vært avhjulpet ved at de rettslige spørsmålene fikk en viktigere posisjon i systemutviklingsarbeidet. Som eksempel tror jeg at en bedre tilgjengeliggjøring av rettsregler i nettsøknaden kunne vært implementert uten at det hadde gått på bekostning av hensynet til effektivitet.

Kildeliste

Bøker:

Bernt, Jan Fridthjof & Rasmussen, Ørnulf (2003): *Frihagens forvaltningsrett*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Bing, Jon (1982): *Rettslige kommunikasjonsprosesser*, Universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind (2006): *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Universitetsforlaget.

Eskeland, Ståle (1989): *Fangerett: en studie av rettssikkerhet ved fullbyrdelse av fengselsstraff*, TANO.

Halvorsen, Knut (1993): *Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Bedriftsøkonomenes forlag.

Politt, Christopher & Geert Bouckaert (2004): *Public Management Reform - A Comparative Analyses*, sec ed., Oxford: Oxford University Press.

Repstad, Pål (1998): *Mellom nærhet og distanse – Kvalitative metoder i samfunnsfag*, Universitetsforlaget.

Schartum, Dag Wiese (1993): *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*, Universitetsforlaget.

Schartum, Dag Wiese & Bygrave, Lee A. (2004): *Personvern i informasjonssamfunnet – En innføring i vern av personopplysninger*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Schartum, Dag Wiese & Jansen, Arild (2007): *Elektronisk forvaltning på norsk: statlig og kommunal bruk av IKT*, Fagbokforlaget.

Thorsvik, Jan (2000): *Retts sikkerhetsproblemer i forvaltningen og betingelser for ivaretagelsen av rettssikkerhet*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift.

Artikler:

Bjerknes, G. & T. Bratteteig (1995): *User Participation and Democracy. A Discussion of Scandinavian Research on System Development*, Scandinavian Journal of Information Systems, vol 7 no 1, April 1995, pp. 73-98.

Schartum, Dag Wiese (1994): *Den selvbetjente forvaltning – Om saksutredning ved behandling av enkeltsaker i masseforvaltningen*, Nordisk Administrativt tidsskrift nr 1/94, s. 32-47.

Schartum, Dag Wiese (2004): *Krav til åpenhet i den digitale forvaltning*, Media Innovationer Produktivitet, Jure AB.

Schartum, Dag Wiese (2005): *Utvikling av beslutningssystemer – Fra lovtekst til programkode*, Forvaltningsinformatisk notatserie 1/2005.

Schartum, Dag Wiese (2007): *Møte mellom forvaltningsretten og personopplysningsretten*, Yulex, Senter for rettsinformatikk.

Offentlige dokumenter:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG – om videreutnyttjande av information från den offentliga sektorn, 17.11.2003, Europeiska unionens officiella tidning.

Fra bruk til gjenbruk – Gjennomføring av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon og supplerende forslag.

NOU 2003: 30, Ny offentlighetslov.

St.meld. nr. 12 (2003-2004), Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning, Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003.

St. meld. nr. 17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle.

Arbeids- og administrasjonsdepartementets omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene:

Arbeids- og administrasjonsdepartementets forvaltningspolitiske retningslinjer og tiltak, 1992.

Strategi for IKT i offentlig sektor, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003.

Dokumentasjon av nettsøknaden:

Erfaringsrapport Elektronisk Søknad, versjon 1.1, 6.9.2001, Statens lånekasse for utdanning.

Systemdokumentasjon for Nettsøknad, versjon 1.2, 18.6.2003, Statens lånekasse for utdanning.

Nettsøknad – videreføring, Kravliste med løsningsbeskrivelser, arbeidsdokument, 6.5.2003, Statens lånekasse for utdanning.

Kravspesifikasjon for nettsøknad for 2003-2004, versjon 0.3 inkludert vedlegg a og b, 2.4.2003, Statens lånekasse for utdanning.

Sluttrapport fra prosjekt nettsøknad-videreføring, versjon 0.4, 13.7.2003

Nettsøknad 3 – Prosjektbeskrivelse, versjon 1.3, 5.1.2004, statens lånekasse for utdanning.

Nettsøknad 3 – Sluttrapport, versjon 1.0, 22.6.2004, Statens lånekasse for utdanning.

Kravspesifikasjon elektronisk lånesøknad – Avgiver og mottaksløsning, 14.2.2005, Statens lånekasse for utdanning.

Kravsspesifikasjon for Elektronisk søknad (videreføring av pilotsystem) versjon 0.7, 14.2.2005, Statens lånekasse for utdanning.

Kravsspesifikasjon (SLK pilot) – ”sikker elektronisk lånesøknadsblankett”, 14.2.2005, Posten SDS.

Prosjektbeskrivelse – videreføring av elektronisk søknad (eSøknad), versjon 1.0, Statens lånekasse for utdanning.

Risiko- og konsekvensanalyse e-søknad, Statens lånekasse for utdanning.

Lover og forskrifter:

LOV-1967-02-10, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

LOV-2000-04-14-31, Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

LOV-2006-05-19-16, Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

FOR-2008-10-17-1119, Forskrift til offentliglova (offentlegforskrifta).

LOV-2005-06-03-37, Lov om utdanningsstøtte.

FOR-2005-07-08-826, Forskrift om innhenting av opplysninger.